WSPÓŁCZESNE BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE RP W ŚWIETLE NOWYCH ZAGROŻEŃ – WYBRANE PROBLEMY

redakcja naukowa:

Waldemar Zubrzycki

Andrzej Warmiński

Tomasz Safjański

Szczytno 2019

Recenzent
dr hab. Agata Tyburska

Redakcja wydawcy
Bogdan Romanowski
Radosław Gizot

Projekt okładki
Agnieszka Kamińska

© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

ISBN 978-83-7462-646-0
e-ISBN 978-83-7462-647-7

Skład, druk i oprawa:
Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie
12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111
tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48, e-mail: wwip@wspol.edu.pl
Objętość: 13,51 ark. wyd.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Spis treści

Wstęp 5

Waldemar Zubrzycki — ROZDZIAŁ 1
Działalność terrorystyczna w Polsce w aspekcie wewnętrznych zagrożeń 7

Paweł Łabuz — ROZDZIAŁ 2
Przestępczość zorganizowana i transgraniczna aktualnym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa – struktury, determinanty, tendencje oraz prognozy i kierunki rozwoju 27

Irena Malinowska — ROZDZIAŁ 3
Zagrożenia ekonomiczne bezpieczeństwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości podatkowej 39

Krzysztof Sawicki — ROZDZIAŁ 4
Korupcja w państwie demokratycznym 51

Agnieszka Sadło-Nowak — ROZDZIAŁ 5
Wyzwania i zagrożenia dla funkcjonowania państwa wynikające z przestępstwa łapownictwa 63

Tomasz Safjański — ROZDZIAŁ 6
Czynniki warunkujące rozwój przestępczości narkotykowej w Polsce 73

Paweł Łabuz, Mariusz Michalski — ROZDZIAŁ 7
Prawne aspekty zwalczania przestępczości narkotykowej w Polsce 81

Michał Safjański, Tomasz Safjański — ROZDZIAŁ 8
Przestępczość marihuanowa w Polsce – zagrożenie czy mit? 97

Kornelia Stępień — ROZDZIAŁ 9
Wybrane zjawiska patologii społecznej w aspekcie zagrożeń bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa 115

Agnieszka Choromańska — ROZDZIAŁ 10
Reformy procedury karnej zagrożeniem dla ewolucji prawa i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości?! – refleksje na gruncie ostatnich nowelizacji procesu karnego 139

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Andrzej Warmiński — ROZDZIAŁ 11
Bezpieczeństwo życia człowieka w świetle założeń Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 149

Monika Porwisz — ROZDZIAŁ 12
Realizacja przez Policję ustawowych zadań w zakresie standardów ochrony danych adresowych pokrzywdzonego i świadka 169

Andrzej Sprycha — ROZDZIAŁ 13
Czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji a prawo do prywatności 179

Julia Wioletta Tocicka — ROZDZIAŁ 14
Metodyka typowania zagrożeń oraz szacowanie ryzyka ich występowania 189

Tomasz Safjański — ROZDZIAŁ 15
Rola międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na przykładzie Polski 203

Zakończenie 215

Bibliografia 217

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Wstęp

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest wyrazem równowagi ustrojowo-prawnej i społeczno-ekonomicznej Rzeczypospolitej. Decyduje o rozwoju jednostki i społeczeństwa w różnych wymiarach ich funkcjonowania.

Czynnikiem określającym sferę bezpieczeństwa wewnętrznego jest każde zagrożenie dla prawidłowości tego funkcjonowania. Z uwagi na wielorakość zagrożeń i wektorów ich oddziaływania bezpieczeństwo wymaga bieżącego diagnozowania nowo powstających lub ewoluujących elementów podmiotowych i przedmiotowych – czy nie stanowią one potencjalnego zagrożenia.

Przedstawione podejście do zagadnienia bezpieczeństwa wynika z jego niejednolitości, a zarazem potrzeby zapewnienia spójności działań organów państwa.

Prezentujemy w kolejnych rozdziałach opracowania odnoszące się do aspektów prawnych i praktycznych przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, mając świadomość, że nie oddają one wszystkich problemów.

Dokonując wprowadzenia do niniejszego opracowania, przeznaczonego przede wszystkim dla praktyków (urzędników, funkcjonariuszy, żołnierzy) odpowiadających za kreowanie lub realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa oraz studentów, chcielibyśmy zwrócić uwagę na wielowymiarowość problematyki związanej z przeciwdziałaniem nowym zagrożeniom.

Redaktorzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Waldemar Zubrzycki

ROZDZIAŁ 1

Działalność terrorystyczna w Polsce w aspekcie wewnętrznych zagrożeń

Streszczenie: Dotychczas Polska nie stała się obiektem ataku ze strony międzynarodowego terroryzmu, jednak zagrożenie takie jest realne. Przewidywać również należy wewnętrzne zagrożenia posługiwania się metodami terrorystycznymi przez zorganizowane grupy przestępcze, ugrupowania ekstremistyczne lub indywidualnych sprawców. Wskazuje na to zarówno dostrzegalny poziom frustracji, jak i odmienność dążeń różnorodnych grup społecznych, wysiłki w dążeniu do maksymalizacji zysków materialnych czy też przykłady wydarzeń, które miały miejsce w innych krajach. Sprawiają one, że rodzimy terroryzm potencjalnie ma w Polsce prawo bytu.

Słowa kluczowe: Polska, terroryzm, ekstremizm, terror kryminalny, przestępczość zorganizowana.

TERRORIST ACTIVITY IN POLAND REGARDING INTERNAL THREATS

Summary: Poland has not become an object of attack from international terrorism so far, but such a threat is real. As internal threats to public security the use of terrorist methods by organized criminal groups, extremist groups or individual perpetrators should also be foreseen. This is indicated by the perceived level of frustration and the diversity of the aspirations of various social groups, efforts to maximize material gains, or similar actions that took place in other countries. The elements cause that, potentially, domestic terrorism has the right to exist in Poland.

Keywords: Poland, terrorism, extremism, criminal terror, organized crime.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Terroryzm stanowi dla państwa zagrożenie zarówno w skali międzynarodowej, jak i w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego[1]. Stąd właśnie wynika najprostsza chyba jego klasyfikacja, dzieląca zagrożenia terrorystyczne na zewnętrzne i wewnętrzne. Biorąc pod uwagę tematykę opracowania, skoncentrować należy się na tym drugim rodzaju terroryzmu, który Bartosz Bolechów – przyjmując za kryterium podziału narodowość sprawców oraz ich ofiar – określa jako ten, w którym zarówno sprawca, jak i ofiara aktu terrorystycznego pochodzą z jednego państwa[2]. Istnieją co prawda opinie, że w Rzeczpospolitej Polskiej wewnętrzne zagrożenie terrorystyczne najzwyczajniej w świecie nie istnieje lub jest tak marginalne, iż niemalże nieprawdopodobne[3], jednak nawet w przypadku niewielkiego prawdopodobieństwa jego pojawienia się w Polsce warto rozważyć możliwości i przyczyny jego występowania.

Mimo że na terenie RP nie odnotowano w ostatnich dziesięcioleciach typowych aktów terrorystycznych, zagrożenie atakiem nie podlega dyskusji. Należy zauważyć, że już sam ustrój demokratyczny niesie ze sobą pewne zagrożenie ze strony terrorystów. Demokracja rozwinięta w krajach zachodnich stoi na straży praw człowieka, uniwersalizuje je, daje możliwości swobodnego przemieszczania się, wygłaszania swoich poglądów, pilnie strzeże, by władza nie nadużywała swojej władzy. To wszystko pozwala ludziom na dużą swobodę, a więc ułatwia dokonanie ataku terrorystycznego i jednocześnie utrudnia przeciwdziałanie mu. Ponadto w rozwiniętych państwach demokratycznych następują dynamiczne procesy demograficzne i urbanizacyjne, co sprzyja zagęszczaniu się ludności i sprawia, że bardzo łatwo jest stać się anonimowym i wyjść poza krąg zainteresowania innych ludzi. Procesy te sprzyjają też minimalizacji nakładów na atak terrorystyczny. W dużych miastach wystarczy uderzyć w jeden newralgiczny punkt, by sparaliżować funkcjonowanie całej aglomeracji, a w konsekwencji spowodować utrudnienia w poprawnym działaniu państwa[4]. Tworzeniu struktur sprzyjających działalności terrorystycznej służy zmiana optyki polskiej polityki zagranicznej oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego, połączona z liberalizacją przepisów prawa. Niewątpliwie oznacza to częściową utratę przez państwo kontroli we wszystkich sferach życia społecznego[5].

Na bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w. duży wpływ wywierają procesy, które zachodzą we współczesnym globalnym środowisku bezpieczeństwa, charakteryzujące się dużą dynamiką i złożonością zmian oraz występowaniem powszechnych

[1] Por. P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2005, s. 6.

[2] B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 43.

[3] R. Grosset., *Zabić tysiące, przestraszyć miliony*, Warszawa 2009, s. 36.

[4] K.I. Masiul, *Polityka bezpieczeństwa RP wobec zagrożenia terroryzmem*, Pułtusk 2011, s. 120–121.

[5] T. Wróblewski, *Bezpieczeństwo Polski w kontekście przestępczości zorganizowanej i terroryzmu,* [w:] K. Laskowska (red.), *Oblicza współczesne przestępczości zorganizowanej*, Białystok 2014, s. 316.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zagrożeń[6]. W efekcie globalizacji procesów gospodarczych powstają dodatkowe czynniki sprzyjające aktywności terrorystów na obszarze Polski. Szerokie otwarcie granic spowodowało zniesienie barier w podróżowaniu, co istotnie wpływa na wzrost liczby cudzoziemców stale i okresowo przebywających w RP. Znacznie ułatwia to ewentualne przenikanie do Polski organizacji międzynarodowych i wykorzystywanie jej w celach tranzytowych bądź do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym. Legalizowanie pobytu cudzoziemców z krajów podwyższonego ryzyka, np. poprzez zawieranie związków małżeńskich z obywatelkami RP lub pozorną współpracę naukową albo gospodarczą, pozyskiwanie fałszywych dokumentów, nabywanie nieruchomości – to tylko przykłady możliwości kształtowania przez organizacje terrorystyczne zaplecza logistycznego w Polsce. Ułatwiony dostęp do zakupu broni i materiałów wybuchowych, tranzyt, system bankowy podobny do systemów istniejących na Zachodzie, polityka wizowa o liberalnym charakterze, dobry rozwój infrastruktury kraju oraz znaczące zapotrzebowanie na zagraniczne inwestycje kapitałowe, różnorodność społeczna wynikająca z zamieszkiwania na terytorium RP ludzi różnej narodowości oraz odmiennych poglądów, globalizacja, istnienie niezależnych mediów, służących jako element propagandowy oraz sytuacja wewnętrzna państwa, jak również udział Polski w umowach międzynarodowych i sojuszach antyterrorystycznych czy strategiczne położenie naszego kraju – to czynniki wpływające na poziom zagrożenia terroryzmem zewnętrznym. Stymulować mogą one jednak również przyrost zagrożeń wewnętrznych, stwarzając dogodne warunki dla ich rozwoju.

Wskazane przesłanki znajdują odzwierciedlenie w wynikach badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Publicznej, prezentujących poczucie zagrożenia Polaków atakiem terrorystycznym. W 2013 r. co czwarty badany (26%) obawiał się ataków terrorystycznych, a ponad dwie piąte badanych (43%) oceniło, że w Polsce istnieje realne zagrożenie terroryzmem[7]. Zagrożenie to w odczuciu społecznym wzrosło w 2015 r., kiedy za realne uznała je ponad połowa badanych (56%)[8], a w 2016 r. odsetek ten wzrósł do 59%[9].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) – służba wiodąca w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im oraz ścigania sprawców ewentualnych zamachów – w 2015 r. prowadziła osiem śledztw w związku z podejrzeniem działalności terrorystycznej, w których odnotowano sześciu podejrzanych o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym. W 2016 r. było to już dwanaście śledztw i ośmiu podejrzanych[10], co pokazuje tendencję wzrostową

[6] Uchwała nr 67 Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022", M.P. 2013, poz. 377, *Wprowadzenie*, s. 4.

[7] *Zagrożenie terroryzmem*, Komunikat z badań CBOP nr BS/78/2013, Warszawa, czerwiec 2013.

[8] *Zagrożenie terroryzmem*, Komunikat z badań CBOP nr 50/2015, Warszawa, kwiecień 2015.

[9] *Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli*, Komunikat z badań CBOP nr 65/2016, Warszawa, kwiecień 2016.

[10] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 274.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

(tabela 1). W 2016 r. ABW przedstawiła cztery zarzuty popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym, co nie odbiega od trendu widocznego w latach wcześniejszych (tabela 2), kiedy zarzuty przedstawiano w pojedynczych przypadkach.

Tabela 1. Liczba prowadzonych w danym roku śledztw w związku z podejrzeniem popełnienia poszczególnych przestępstw o charakterze terrorystycznym

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Art. 126a k.k. (publiczne nawoływanie do popełnienia m.in. przestępstw o charakterze terrorystycznym)	0	0	0	1	0	0	0
Art. 163 k.k. (sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach)	0	1	1	0	0	0	0
Art. 166 k.k. (przejęcie kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym)	0	1	0	0	0	1	1
Art. 168 k.k. (przygotowanie do niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu, które mogą mieć także charakter terrorystyczny)	0	0	1	2	0	0	2
Art. 189 k.k. (pozbawienie wolności człowieka)	4	3	1	3	3	2	1
Art. 252 k.k. (wzięcie lub przetrzymywanie zakładnika w celu zmuszenia organu lub osób do określonego zachowania)	0	0	0	0	1	2	1
Art. 255a k.k. (prezentowanie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub uczestniczenie w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie takiego przestępstwa)	0	0	0	0	0	0	2
Art. 258 § 2 i 4 k.k. (udział w zorganizowanej grupie albo związku, który ma charakter zbrojny albo którego celem jest popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym)	0	0	0	1	1	3	5
RAZEM	**4**	**5**	**3**	**7**	**5**	**8**	**12**

Źródło: Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, MSWiA 2017, s. 275.

Tabela 2. Liczba osób, którym w 2016 r. przedstawiono zarzuty za poszczególne przestępstwa o charakterze terrorystycznym

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Art. 163 k.k. (sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach)	0	1	1	0	0	0	0
Art. 168 k.k. (przygotowanie do niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu, które mogą mieć także charakter terrorystyczny)	0	0	0	1	0	0	0
Art. 224a k.k. (fałszywe zawiadomienie o zdarzeniu zagrażającym życiu lub zdrowiu wielu osób lub mieniu w znacznych rozmiarach)	0	0	0	0	0	0	1
Art. 258 § 2 k.k. (udział w zorganizowanej grupie albo związku, który ma charakter zbrojny albo którego celem jest popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym)	0	0	1	0	0	6	3
RAZEM	**0**	**1**	**2**	**1**	**0**	**6**	**4**

Źródło: Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, MSWiA 2017, s. 275.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) – organ właściwy w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu – wszczął w 2016 r. 89 postępowań analitycznych dotyczących podejrzanych transakcji, które mogły mieć związek z finansowaniem terroryzmu – ponad dwukrotnie więcej niż w 2015 r. (41)[11].

Duży problem na terenie RP stanowi *terroryzm kryminalny*, czyli używanie środków przemocy w działaniach zorganizowanych grup przestępczych. *Terroryzm kryminalny* jest związany głównie z przestępczością porachunkową, czyli działaniami mającymi na celu odwet bądź zastraszenie. Głównymi jej przejawami są zabójstwa na zlecenie czy też zamachy bombowe[12], mogą więc one być tożsame z metodami, które znajdują zastosowanie w atakach terrorystycznych. Do najpoważniejszych form aktów terroru kryminalnego należą zamachy przy użyciu materiałów wybuchowych i broni palnej, a także uprowadzenia dla okupu, pobicia, niszczenie mienia, sabotaż oraz szantaż. Celem aktu terroru kryminalnego jego zawsze konkretna osoba lub jej mienie. Związany jest on najczęściej z formami stosowanymi w przestępczości zorganizowanej, do których w szczególności należą:

- produkcja, przemyt i dystrybucja narkotyków i środków psychotropowych,
- przemyt i nielegalny handel bronią,
- zabójstwa na zlecenie,
- pobicia i porwania osób,
- napady na osoby podróżujące samochodami,
- produkcja i wytwarzanie ładunków wybuchowych,
- przemyt alkoholu i wyrobów tytoniowych,
- oszustwa podatkowe,
- oszustwa kredytowe,
- oszustwa ubezpieczeniowe,
- oszustwa giełdowe,
- wynajmowanie mścicieli – przestępców do zastraszania przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, którzy zajmują się ściganiem zorganizowanych grup przestępczych,
- kradzież i przemyt samochodów,
- fałszowanie środków płatniczych,
- przemyt pierwiastków promieniotwórczych,
- organizowanie nielegalnych przerzutów cudzoziemców[13].

W naszym kraju obecne są w zasadzie wszelkie formy tego rodzaju przestępczości. Same w sobie stanowią one zagrożenie zarówno dla struktur demokratycznego państwa i rządów prawa, jak i gospodarki rynkowej społeczeństwa obywatelskiego. Część z nich może posłużyć bezpośrednio do dokonania zamachu, inne mogą

[11] Tamże, s. 277.

[12] A. Michalska-Warias, *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania,* Lublin 2006, s. 150.

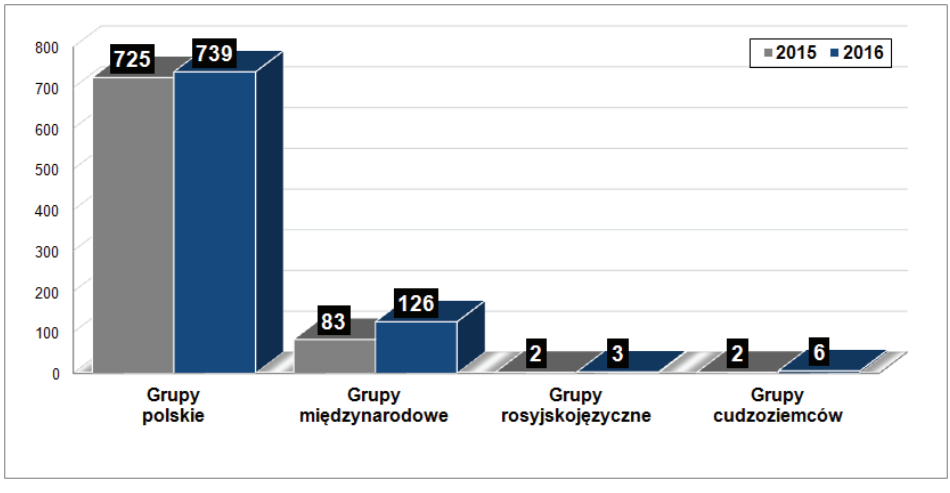
[13] J.W. Wójcik, *Przestępstwa w biznesie*, Warszawa 1998, s. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

służyć finansowaniu działalności terrorystycznej lub aktywności pomocniczej, ułatwiającej funkcjonowanie organizacji albo przygotowaniu konkretnego ataku.

W Polsce obserwowany jest stały wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych oraz tendencja powstawania mniejszych grup, często luźno powiązanych ze sobą i współpracujących jedynie w poszczególnych obszarach, w miejsce dużych, o wysokim stopniu zorganizowania, typowych dla lat 90. XX w. Coraz częściej polskie zorganizowane grupy przestępcze charakteryzują się także dużą mobilnością i elastycznością, m.in. prowadząc nielegalną działalność o charakterze transgranicznym. Często w ich skład wchodzą również obywatele innych państw[14]. Odzwierciedla to policyjna statystyka, według której w obszarze zainteresowania Centralnego Biura Śledczego Policji w 2015 r. pozostawało 725 polskich grup przestępczych oraz 83 międzynarodowe. W 2016 r. było ich odpowiednio 739 i 126 (wykres 1).

Wykres 1. Liczba grup przestępczych (według narodowości) pozostających w obszarze zainteresowania CBŚP w latach 2015–2016



Źródło: Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego Policji za rok 2016, Warszawa 2017, s. 2.

Zasadnicza różnica pomiędzy zorganizowaną przestępczością a ugrupowaniami terrorystycznymi dotyczy celu podejmowanych działań. Przestępczość zorganizowana nastawiona jest głównie na osiągnięcie zysku, natomiast terroryści dążą do zmiany określonego porządku politycznego, prawnego, ekonomicznego czy społecznego[15]. Za realną uznać należy jednak możliwość angażowania się

[14] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 85.

[15] M. Cichomski, W. Zubrzycki, *Cyberprzestrzeń jako potencjalny obszar przenikania się zorganizowanych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych,* [w:] B. Hołyst, K. Jało-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w działalność terrorystyczną zorganizowanych grup przestępczych[16] oraz powiązania przedstawicieli środowisk terrorystycznych, np. muzułmańskich, ze światem przestępczym. Sami przestępcy również sięgają po metody charakterystyczne dla działalności terrorystycznej, walcząc pomiędzy sobą o wpływy, a także wykorzystując je jako środki przestępczej działalności[17]. Wyraźna współcześnie tendencja zbliżania się działalności tych dwóch środowisk[18] sprawia, że nie można wykluczyć zaangażowania się grup przestępczych w realizację działań podejmowanych przez ugrupowania terrorystyczne, zmierzających do osiągnięcia wytyczonych celów politycznych. W tym przypadku organizacja przestępcza traktowana może być instrumentalnie i wykorzystywana ze względu jej potencjał i mobilność.

Zorganizowana przestępczość może stanowić kryminalną podporę realizacji politycznego programu partii o skrajnych poglądach i metodach działania czy też o zapatrywaniach separatystycznych. Nie można wykluczyć, że typowo kryminalna działalność grup przestępczych będzie zazębiała się czy przeplatała z działaniami terrorystycznymi[19]. Wspólne dla obydwu rodzajów przestępczości może być dążenie do zdobycia takiej pozycji gospodarczej i politycznej, która zapewni władzę. Może ona zaś służyć chociażby zneutralizowaniu lub wyłączeniu państwowych organów ścigania karnego[20]. Wywieranie wpływu na władze jest ważnym czynnikiem utrudniającym zwalczanie obydwu rodzajów przestępczości. Oddziaływania te są skierowane na siły policyjne i porządkowe, władze imigracyjne i celne, finansowe i podatkowe, prokuraturę i inne[21]. Całkiem realne jest podejmowanie prób wymuszania określonych decyzji na organach administracji rządowej, samorządowej i organizacjach pozarządowych, na przykład dążenie do obsadzenia *swoich ludzi* na określonych stanowiskach czy przymuszenie do przyjęcia rozwiązań prawnych, które będą korzystne dla przestępców – a w tym przypadku mamy już do czynienia z działaniami o podłożu politycznym, mogącymi powodować destabilizację państwa[22]. Zorganizowane grupy przestępcze mogą za pomocą

---

szyński, A. Letkiewicz, *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009, s. 123.

[16] Por. D. Trifunovic, *Terrorism and organized crime in South-eastern Europe: The case of Bosnia-Herzegovina-Sandzak, Kosovo and Metohija*, Special Report, Defense & Foreign Affairs/International Strategic Studies Association 2007.

[17] W. Zubrzycki, *Terroryzm we współczesnym świecie,* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 126.

[18] Por. R. Lal, *Terrorist and organized crime join forces,* International Herald Tribune, May 24, 2005.

[19] E.W. Pływaczewski, *Wokół związków pomiędzy terroryzmem a przestępczością zorganizowaną*, [w:] K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań-Białystok-Łódź 2006, s. 18.

[20] Tamże, s. 17.

[21] W. Stan, *Socjologia prawa i przestępczości*, Wałbrzych 2003, s. 104–105.

[22] H. Królikowski, *Źródła zagrożenia terroryzmem dla Polski*, [w:] Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu*, Zielonka 2006, s. 156.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ataków terrorystycznych wywoływać konkretne, pożądane z ich punktu widzenia reakcje instytucji państwowych.

Wspólne działania struktur o charakterze terrorystycznym z jednostkami przestępczości zorganizowanej mają na celu przede wszystkim pozyskanie środków finansowych umożliwiających prowadzenie działalności kierunkowej w drodze przestępstw. W 1995 r. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych wyodrębniono siedemnaście kategorii przestępstw transnarodowych, dokonywanych zarówno w ramach przestępczości zorganizowanej, jak i przez ugrupowania o charakterze ideologicznym. Należą do nich:

1) proceder prania pieniędzy,
2) działalność terrorystyczna,
3) kradzież dzieł sztuki i obiektów kultury materialnej,
4) kradzież własności intelektualnej,
5) nielegalny handel bronią,
6) porywanie samolotów,
7) piractwo morskie,
8) zabór środków komunikacji śródlądowej,
9) oszustwa ubezpieczeniowe,
10) przestępstwa komputerowe,
11) przestępstwa ekologiczne,
12) handel żywym towarem,
13) handel organami ludzkimi,
14) nielegalny handel narkotykami,
15) fałszywe bankructwa,
16) przenikanie do legalnej działalności gospodarczej,
17) korupcja i przekupstwo osób sprawujących funkcje publiczne.

Nie jest to oczywiście katalog zamknięty, bo obydwa zjawiska ulegają ciągłym przeobrażeniom. Coraz bardziej zauważalne staje się we współczesnym świecie wzajemne przenikanie się zjawiska przestępczości zorganizowanej z międzynarodowym terroryzmem i coraz trudniej oddzielić działalność terrorystyczną od stricte kryminalnej. Terroryzm wykorzystuje te same sieci transportowe i informacyjne, co zorganizowana przestępczość, a także angażuje się w działalność czysto kryminalną[23].

Struktury ponadnarodowej lub lokalnej przestępczości zorganizowanej współpracować mogą z ugrupowaniami terrorystycznymi na różne sposoby, świadcząc sobie wzajemne korzyści – jak usługi, wspólne bezpieczeństwo, logistyka itp., albo współpracując w imię wspólnej idei, celów politycznych, narodowościowych, religijnych[24]. Jedną z możliwych form styku terroryzmu i przestępczości zorganizowanej jest współdziałanie niezależnych od siebie zorganizowanych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych, zmierzających do realizacji swoich

[23] Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie,* Kraków 2002, s. 159.
[24] W. Zubrzycki, *Przez PZ do terroryzmu*, t. 1, Szczytno 2015, s. 75.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

partykularnych celów[25]. Poprzez współdziałanie należy rozumieć prowadzenie współpracy w celu osiągnięcia obustronnych korzyści[26]. W tym wypadku zorganizowana grupa przestępcza będzie się zazwyczaj zajmowała dostarczaniem broni, materiałów wybuchowych czy innych środków niezbędnych do prowadzenia działalności terrorystycznej, międzynarodowym obrotem narkotykami, których uprawy kontrolowane są przez organizacje terrorystyczne – w każdym przypadku w zamian za określone korzyści finansowe[27]. Styk działalności międzynarodowego terroryzmu i zorganizowanej przestępczości jako składnik niestabilności i konfliktów wewnętrznych w Polsce stanowić mogą takie patologie, jak: przemyt broni, materiałów jądrowych i podwójnego zastosowania, handel narkotykami i ludźmi, porwania dla okupu oraz nielegalne operacje finansowe. Wyzwaniem są też niekontrolowane migracje ludności, zarówno wywołane przez konflikty, jak i mające źródło w problemach natury gospodarczej i społecznej[28].

Polska jest istotnym węzłem na trasie przemytu zabronionych materiałów, przede wszystkim ze wschodu Europy na zachód (m.in. przez Polskę wiodą główne szlaki handlu narkotykami), dlatego zagrożeniem jest możliwość podejmowania przez grupy przestępcze współpracy z przedstawicielami radykalnych środowisk innych państw. Współpraca ta może polegać na organizowaniu nielegalnej migracji czy nielegalnym obrocie bronią, materiałami wybuchowymi, narkotykami, a nawet ludźmi[29]. Nielegalna migracja od lat pozostaje najpoważniejszym rodzajem przestępczości granicznej, zwłaszcza w formach zorganizowanych. Polska traktowana jest przede wszystkim jako kraj tranzytowy na szlaku migracyjnym do innych państw Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej, stanowi również kraj docelowej migracji[30]. Nielegalne przekraczanie granic odbywa się w głównej mierze przy udziale zorganizowanych grup przestępczych. Organizują one transport na wszystkich etapach podróży, tymczasowe schronienie w państwach tranzytowych, a także niejednokrotnie podrobione lub przerobione dokumenty. Jedynie nieliczni

---

[25] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2008 roku,* MSWiA, Warszawa 2009, s. 188.

[26] M. Cichomski, K. Madej, *Przenikanie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce,* Warszawa 2011, s. 102.

[27] M. Cichomski, W. Zubrzycki, *Cyberprzestrzeń jako potencjalny obszar przenikania się zorganizowanych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem*…, wyd. cyt., s. 127.

[28] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, ust. 1.

[29] K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce. Określanie poziomu zagrożenia terrorystycznego i prognozowanie możliwości wystąpienia zamachów terrorystycznych. Aktualne tendencje,* [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011, s. 37; por. *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, załącznik do uchwały nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019", Monitor Polski z dnia 24 grudnia 2014 r., poz. 1218, s. 9.

[30] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 97.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

migranci podejmują próbę indywidualnego, samodzielnego dotarcia do kraju docelowego, dlatego nielegalna migracja stała się jednym ze znaczących źródeł dochodu zorganizowanych grup przestępczych, a uzyskiwane z niej środki służą do prowadzenia przestępczej działalności w innych dziedzinach. Główne zidentyfikowane szlaki przerzutu nielegalnych migrantów przez Polskę drogą lądową to:

- Rosja – Estonia – Łotwa – Litwa – Polska – pozostałe kraje Europy Zachodniej (tzw. szlak nadbałtycki);
- Rosja – Ukraina/Białoruś – Polska – Niemcy – pozostałe kraje Europy Zachodniej;
- Syria i Irak – Turcja – Grecja – Macedonia – Serbia – Chorwacja – Węgry – Austria – Słowacja – Czechy – Polska i dalej do Niemiec, Szwecji lub Finlandii (tzw. szlak bałkański)[31].

Zacieśnianie współpracy pomiędzy organizacjami terrorystycznymi i rodzimymi grupami zorganizowanej przestępczości zwiększa możliwości wykorzystania terytorium RP do prowadzenia działań o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną. Dotyczy to zarówno pozyskiwania środków niezbędnych do przeprowadzenia ataków, w tym broni, materiałów wybuchowych, urządzeń elektronicznych i ich komponentów, jak również środków wspomagających – transportu, lokali, dokumentów itp. Nasz kraj może być wykorzystywany do organizowania baz wypadowych do ataków na obszarze całej Europy. Stanowi również doskonałe miejsce schronienia dla sprawców ataku po jego dokonaniu[32]. W Polsce odbywać się może również leczenie lub wypoczynek członków organizacji terrorystycznych. Polska może być także wykorzystywana do prowadzenia transferów środków finansowych na działalność terrorystyczną, a przebywający w Polsce cudzoziemcy z krajów podwyższonego ryzyka, powiązane z nimi przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe mogą dokonywać prób bezpośredniego finansowania tego rodzaju działalności[33]. Zapotrzebowanie na obce inwestycje kapitałowe, przy tym niekontrolowany napływ środków finansowych, w połączeniu z systemem bankowym, w którym istnieje możliwość *prania pieniędzy*, to kolejny obszar sprzyjający angażowaniu się obywateli RP w działalność ugrupowań terrorystycznych[34].

W tym kontekście wspomnieć można o dokonanej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2016 r. identyfikacji osiemnastu osób przeprowadzających transakcje finansowe noszące znamiona finansowania terroryzmu. Finansowanie osób bądź organizacji o charakterze terrorystycznym może przybierać różne formy – od ściągania haraczy, przez darowizny od osób fizycznych, zagranicznych or-

[31] Tamże, s. 98.

[32] M. Piekarski, *Wykorzystanie terytorium Polski jako zaplecza logistycznego terrorystów i związane z tym zagrożenia – zarys zagadnienia,* http://www.antyterroryzm.republika.pl/teryt_pl.pdf, dostęp: 6.09.2016.

[33] K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce…,* wyd. cyt. s. 33.

[34] Zob.: G. Feiler, *The globalization of terror funding,* The Begin-Sadat Center for Strategic Studies Bar-Ilan University, Ramat Gan Israel, September 2007; por. J. Sieńko, B. Szlachcic, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem*, Warszawa 2005, s. 73.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ganizacji ekstremistycznych bądź organizacji tzw. sektora non-profit, po przypadki kooperacji z zorganizowanymi grupami przestępczymi[35]. Przewidywać zatem można dalsze zacieśnianie się współpracy polskich grup przestępczych ze strukturami międzynarodowymi, a także pogłębianie penetracji naszego kraju przez cudzoziemskie, często wielonarodowościowe grupy. Mogą one lokować swoje środki finansowe w legalnych przedsięwzięciach, opanowując część przemysłu rozrywkowego, obrotu nieruchomościami, budownictwo, giełdy, firmy ubezpieczeniowe czy rynek bankowy. (Można zauważyć ten trend już dzisiaj w przypadku groźnych grup krajowych, które część pieniędzy inwestują w firmy transportowe i spedycyjne, firmy ochroniarskie, przemysł rozrywkowy – np. produkcję i dystrybucję płyt disco polo, lokale gastronomiczne, kluby nocne, siłownie, hotele, dyskoteki, nieruchomości, a także uczestniczą w *wyłanianiu* zwycięzców przetargów na usługi i tereny)[36].

Nie bez znaczenia dla zagrożenia RP rodzimym terroryzmem jest podatność jej obywateli na korupcję[37]. Patologia ta wykorzystana być może w wielu różnych obszarach, dotyczących aktywności już nie tylko zorganizowanych grup przestępczych, ale również przeciętnych obywateli. W działalności wywiadowczej prowadzonej przez państwo możliwe jest pozyskiwanie informatorów, których zadaniem byłoby zbieranie informacji dotyczących np. lokalnych zasad i zwyczajów, określonych osób i organów, a nawet potencjalnych celów ataku, w tym obywateli i obiektów dyplomatycznych, wojskowych czy biznesowych innych państw. Możliwy jest ich udział w procederze *prania brudnych pieniędzy* czy też tworzenia legalnych przykrywek działalności[38]. Nie można wykluczyć organizowania szkoleń dla terrorystów prowadzonych przez byłych pracowników służb specjalnych, sił specjalnych, wojska czy Policji. Wracając zaś do przestępczości zorganizowanej, biorąc pod uwagę cel jej działalności, a więc maksymalizację zysków, nie można wykluczyć nawet dokonania przez jedną z jej struktur zamachu na zlecenie.

Istotne wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, ale również krajowego, stwarzają różne formy ekstremizmu o podłożu politycznym, religijnym, etnicznym, społeczno-ekonomicznym i innym. Są one szczególnie niebezpieczne wówczas, gdy wykorzystują terroryzm jako instrument działania[39]. Zagrożenie terrorystyczne ze strony rodzimych środowisk o charakterze ekstremistycznym pozostaje w Polsce na stosunkowo niskim poziomie. Tego rodzaju organizacje nie

---

[35] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 273.

[36] M. Czeszkiewicz, *Przestępczość zorganizowana i jej uwarunkowania w Polsce,* Białystok 1998, s. 83.

[37] Zob.: *Opinie o korupcji w Polsce,* Komunikat z Badań CBOP nr BS/105/2013, Warszawa, lipiec 2013; *Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016.

[38] J. Białocerkiewicz, *Konwencja ONZ w przedmiocie zwalczania procedur finansowania terroryzmu (Przegląd zagadnień i analiza wstępna)*, [w:] V. Kwiatkowska-Darul (red.), *Terroryzm. Materiały z sesji naukowej, Toruń 11 kwietnia 2002 r.*, Toruń 2002, s. 96.

[39] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, ust. 32.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

mają tu rozbudowanego zaplecza politycznego, cieszą się ograniczonym poparciem społecznym i charakteryzują rozdrobnieniem strukturalnym, a także wysoką dynamiką składu osobowego grup i powstawania nowych ugrupowań oraz nastawieniem ich członków na działania o charakterze chuligańskim. Jednakże hermetyczność opisywanego środowiska oraz związany z coraz powszechniejszym dostępem do Internetu rozwój współpracy tego rodzaju ugrupowań z ich odpowiednikami poza granicami RP może skutkować wzrostem zagrożenia, również terrorystycznego[40].

Słowo *ekstremizm* pochodzi z łaciny, gdzie *extremus* oznacza *krańcowy, najdalszy, najbardziej oddalony, ostatni, skrajny punkt*[41]. Jako zjawisko polega na propagowaniu skrajnych poglądów i stosowaniu ostatecznych rozwiązań w celu osiągnięcia celu ideologicznego bądź politycznego[42]. Ekstremiści z reguły uważają się za jednostki lepsze od innych, za elitę, która jest odseparowana od reszty społeczeństwa, ma własny sposób myślenia, symbolikę czy specjalną wiedzę[43]. Charakterystyczne jest głoszenie haseł uzasadniających ich postępowanie jako *działanie dla dobra ogółu*[44]. Ekstremiści w swoich działaniach stosują skrajne, ostateczne środki, w tym terror i przemoc, a wszystko to wyłącznie w celu rozpowszechnienia konkretnej idei i działania w określonej sprawie[45].

W Polsce środowiska będące zwolennikami skrajnych poglądów koncentrują się wokół dwóch podstawowych nurtów: lewicowo-anarchistycznego i prawicowo-neofaszystowskiego. Z uwagi na dużą płynność nie można precyzyjnie określić liczby członków i sympatyków tych organizacji, zwłaszcza że część z nich nie mieści się w ramach słownikowej definicji słowa *organizacja*[46], nie mając ugruntowanych struktur ani przywódców. Do najważniejszych i największych obecnie ugrupowań neofaszystowskich w Polsce zaliczyć można: Blood & Honour (Krew i Honor)[47], Combat 18[48] i World Church of the Creator (Światowy Kościół Twórcy)[49]. Ugrupowania skrajnie prawicowe w Polsce to: Narodowe Odrodzenie Pol-

[40] *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, s. 9.

[41] J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 181.

[42] *Słownik języka polskiego*, *A-K,* PWN, Warszawa 1995, s. 496.

[43] R. Tokarczyk, *Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego,* [w:] E. Olszewski (red.), *Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*, Lublin 2004, s. 17–18.

[44] K. Karolczak, *Uwarunkowania i źródła ekstremizmu politycznego*, [w:] E. Olszewski (red.), *Doktryny i ruchy…,* wyd. cyt., s. 42.

[45] R. Tokarczyk, *Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego,* [w:] E. Olszewski (red.), *Doktryny i ruchy…,* wyd. cyt., s. 15–16.

[46] Grupa ludzi lub państw mających ustaloną strukturę i działających razem, aby osiągnąć wspólne cele. Za: https://sjp.pwn.pl/sjp/organizacja;2569952.html, dostęp: 26.11.2017.

[47] www.bhpoland.org, www.redwatch.info, dostęp: 26.11.2017.

[48] L.M. Nijakowski, *Neofaszyzm za rogiem,* http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4437, dostęp: 26.11.2017.

[49] www.tworca.org, dostęp: 26.11.2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ski[50], Obóz Narodowo-Radykalny[51], Stowarzyszenie Nacjonalistyczne Zadruga[52], Falanga[53] i Opcja Socjalnarodowa[54].

Poza manifestacjami i koncertami muzycznymi zwolennicy ugrupowań skrajnie prawicowych i neofaszystowskich spotykają się na różnego rodzaju obozach szkoleniach. Cyklicznie odbywa się Narodowo-Rewolucyjny Obóz Letni Trzeciej Pozycji *Krzyż i Miecz*[55]. Działania członków ugrupowań skrajnie prawicowych i neofaszystowskich motywowane są nienawiścią do przeciwników rozpowszechnianej przez nich ideologii, zakładającej m.in. upowszechnianie własności prywatnej; występowanie przeciwko próbom ograniczania polskiej państwowości przez inne kraje europejskie i wchłonięcia RP przez Unię Europejską; gloryfikowanie kultury *białego człowieka – aryjczyka* i okazywanie agresji wobec przeciwników neofaszyzmu. Wśród organizacji anarchistycznych i antyfaszystowskich działających w Polsce wymienić można: Federację Anarchistyczną[56], Anarchistyczny Czarny Krzyż[57], Komitet Wolny Kaukaz[58], Sharp[59], Anty Nazi Front – Antifa, Nieoficjalną Radykalną Akcję Antyfaszystowską[60], Stowarzyszenie *Nigdy Więcej*[61], Grupę Anty-Nazistowską (GAN)[62], Inicjatywę *Stop Wojnie*[63]. Najważniejsze organizacje skrajnie lewicowe to: Pracownicza Demokracja[64], Lewicowa Alternatywa[65], Rewolucyjna Lewica Komunistyczna im. Michała Nowickiego[66], Nowa Lewica[67]. Ogólnie można przyjąć, że działalność grup skrajnie lewicowych skoncentrowana jest na występowaniu: w obronie interesów pracowniczych i dążeniu do przywrócenia klasowego podziału społeczeństwa; przeciwko aktualnie toczonym wojnom; w obronie praw kobiet, np. przeciwko ograniczaniu prawa do aborcji; przeciwko nietolerancji, rasizmowi, przemocy i radykalizmowi, a także na wspieraniu środowisk homoseksualnych Można do nich również

[50] www.nop.org.pl, dostęp: 26.11.2017.
[51] www.onr.h2.org, dostęp: 26.11.2017.
[52] http://www.zb.eco.pl/zb/77/zadruga.htm, dostęp: 26.11.2017.
[53] www.falanga.boo.pl, dostęp: 26.11.2017.
[54] https://answ.wordpress.com/opcja-socjalnarodowa/, dostęp: 26.11.2017.
[55] http://www.nacjonalista.pl/2013/09/04/xi-oboz-letni-trzeciej-pozycji-krzyz-i-miecz/, dostęp: 26.11.2017.
[56] http://www.federacja-anarchistyczna.pl/, dostęp: 26.11.2017.
[57] http://www.ack.most.org.pl/, dostęp: 26.11.2017.
[58] http://www.rozbrat.org/archiwalia-wolny-kaukaz, dostęp: 26.11.2017.
[59] Skinheadzi Przeciwko Uprzedzeniom Rasowym.
[60] https://pl-pl.facebook.com/UnoffRAAFpoland/, dostęp: 26.11.2017.
[61] http://www.nigdywiecej.org/, dostęp: 26.11.2017.
[62] https://fotka.com/grupa/307397/Grupa_Anty_Nazistowska_GAN/opis, dostęp: 26.11.2017.
[63] http://stopwojnie.webd.pl/, dostęp: 26.11.2017.
[64] www.pracdem0.republika.pl, dostęp: 26.11.2017.
[65] http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/aziemski/993-bujwid, dostęp: 26.11.2017.
[66] https://f.kafeteria.pl/temat/f4/rewolucyjna-lewica-komunistyczna-im-michala-nowickiego-p_5995779, dostęp: 26.11.2017.
[67] http://eszkola.pl/wos/nowa-lewica-5853.html, dostęp: 26.11.2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zaliczyć skrajne organizacje pacyfistyczne, ekologiczne oraz środowiska homoseksualistów i organizacje zajmujące się zagadnieniem tolerancji i równouprawnienia[68].

Omawiając potencjalne zagrożenie terrorystyczne ze strony rodzimych środowisk ekstremistycznych, zauważyć należy, że ich aktywność w 2016 r. (tabela 3) pozostawała na stosunkowo niskim poziomie. Odnotowane incydenty miały głównie charakter chuligański i nie stanowiły istotnego zagrożenia z perspektywy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Najczęściej dotyczyły one głoszenia ideologii sprzecznej z prawem oraz standardami demokratycznego państwa, propagującej faszystowski lub inny totalitarny ustrój. Ekstremizm przejawiał się także jako stosowanie przemocy, groźby bezprawnej lub publiczne znieważanie osoby lub grupy osób z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej. Działania sprawców koncentrowały się na różnorodnych formach zakłócenia porządku publicznego, m.in. w związku z zawodami sportowymi, publicznymi zgromadzeniami czy wiecami. Należy zwrócić uwagę na zjawisko przenikania się środowisk skrajnych z zorganizowanymi grupami przestępczymi. Obserwowany był także dalszy wzrost liczby czynów o podłożu ekstremistycznym popełnionych przy wykorzystaniu Internetu, przy czym wzrost ten nie był już tak dynamiczny, jak w poprzednich latach. Niemniej jednak Internet wciąż stanowi dla ugrupowań ekstremistycznych źródło wiedzy oraz kanał propagowania idei, werbowania członków i sympatyków oraz zwalczania przeciwników[69].

Tabela 3. Liczba wszczętych przez Policję postępowań w sprawach związanych ze zjawiskiem ekstremizmu w latach 2009–2016 ogółem i w podziale na poszczególne kategorie przestępstw

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
art. 118 k.k. (użycie przemocy w zamiarze wyniszczenia grupy ludności)	4	1	0	0	0	0	2
art.118a k.k.* (udział w masowym zamachu skierowanym przeciwko grupie ludności)	-	-	0	0	0	0	0
art. 119 k.k. (stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu bezwyznaniowości ofiary)	13	17	24	44	58	64	124
art. 133 k.k. (znieważanie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej)	5	3	7	7	10	7	11
art. 137 k.k. (publiczne znieważenie znaku lub symbolu państwowego)	117	78	93	66	64	53	68
art. 256 k.k. (propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa)	46	86	117	390	397	521	366
art. 257 k.k. (publiczne znieważenie z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo bezwyznaniowości)	43	66	98	196	260	254	242
RAZEM	**228**	**251**	**339**	**703**	**789**	**899**	**813**

Źródło: Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, MSWiA 2017, s. 286.

[68] K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce…*, wyd. cyt. s. 37.

[69] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 284.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

W sumie w 2016 r. Policja stwierdziła 820 przestępstw związanych z ekstremizmem, czyli nieco mniej niż w 2015 r. (tabela 4).

Tabela 4. Liczba przestępstw związanych ze zjawiskiem ekstremizmu stwierdzonych przez Policję w latach 2010–2016 ogółem i w podziale na poszczególne kategorie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
art. 118 k.k. (użycie przemocy w zamiarze wyniszczenia grupy ludności)	0	2	0	0	0	0	0
art.118a k.k.* (udział w masowym zamachu skierowanym przeciwko grupie ludności)	-	-	0	0	0	0	0
art. 119 k.k. (stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu bezwyznaniowości ofiary)	8	23	22	61	74	65	111
art. 133 k.k. (znieważanie Narodu lub Rzeczpospolitej Polskiej)	0	2	4	4	10	3	3
art. 137 k.k. (publiczne znieważenie znaku lub symbolu państwowego)	7	75	80	54	54	46	52
art. 256 k.k. (propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa)	54	81	86	267	400	426	385
art. 257 k.k. (publiczne znieważenie z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu bezwyznaniowości)	135	80	104	146	229	299	269
RAZEM	**204**	**263**	**296**	**532**	**767**	**839**	**820**

Źródło: Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, MSWiA 2017, s. 286.

W 2016 r. Policja zarejestrowała 857 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, co stanowi spadek o 13,8% w porównaniu do 2015 r., kiedy odnotowano 976 tego typu postępowań. Najczęściej popełniane były przestępstwa motywowane ksenofobią, a więc wymierzone w osoby o innym pochodzeniu narodowym i etnicznym (52% postępowań), na tle wyznania (22%), dotyczące propagowania ustroju totalitarnego (16%) oraz o charakterze rasistowskim (15%). Przestępstwa motywowane ksenofobią skierowane były przede wszystkim przeciwko Arabom (27% przypadków), Żydom (23%), Ukraińcom (12%), Romom (10%) oraz Turkom (6%). Dla porównania, w 2015 r. Arabowie stanowili trzecią co do wielkości atakowaną grupę, za Żydami i Romami. Wzrósł także odsetek przestępstw popełnianych przeciwko Arabom – z 13% w 2015 r. do 27% w 2016 r. Tendencję wzrostową odnotowano również w liczbie czynów przeciwko Ukraińcom (12% w stosunku do 6% w 2015 r.) oraz przeciwko Turkom (6% wobec 2% w 2015 r.), spadł natomiast odsetek czynów wymierzanych w Romów (10% w stosunku do 25% spraw w 2015 r.). Wśród przestępstw popełnianych ze względu na wyznanie pokrzywdzonego zdecydowanie dominowały przestępstwa skierowane przeciwko muzułmanom (83% spraw), a drugą co do wielkości grupą pokrzywdzonych byli katolicy (12%). Przestępstwa motywowane rasizmem dotyczyły w 94% przypadków osób czarnoskórych i mulatów. Zamieszczanie komentarzy w Internecie pozostawało czynem najczęściej popełnianym, niemniej jednak rzadszym niż w 2015 r. (48% spraw w 2015 r. wobec

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

31% w 2016 r.). Wzrosła natomiast liczba przypadków znieważenia w kontakcie bezpośrednim (z 12% spraw w 2015 r. do 21% w 2016 r.) oraz ataków fizycznych (z zaledwie 7% spraw w 2015 r. do 17% w 2016 r.) i gróźb (z 6% w 2015 r. do 9% w 2016 r.). W analizowanych przypadkach sprawcy dopuszczali się czynów karalnych również przez nanoszenie napisów lub symboli (17% spraw) oraz wznoszenie okrzyków, prezentowanie gestów, flag lub transparentów (9% spraw)[70].

Przywołując przykład nocy z 27 na 28 listopada 2017 r., kiedy nieznani sprawcy zaatakowali warszawski ośrodek muzułmański na Ochocie, wybijając szyby, niszcząc klimatyzatory i dewastując ogródek restauracji[71], trudno nie dostrzec również zagrożenia przeprowadzenia działań odwetowych, nie wykluczając zamachu o charakterze terrorystycznym.

Na gruncie polskim nie można także wykluczyć powstania terroryzmu *jednej sprawy*, którego przedstawiciele – o skrajnie kontrowersyjnych poglądach – mogą sięgnąć po skrajnie kontrowersyjne i niebezpieczne narzędzia do wyrażania swoich przekonań, m.in. w kwestii aborcji, zapłodnienia drogą in vitro czy eutanazji[72]. Sprzyjać temu może podział majątkowy w Polsce, zdaniem Huberta Królikowskiego – aspekt niedoceniany, mogący doprowadzić do frustracji w szeregach biedniejszej warstwy społecznej, która w konsekwencji może sięgnąć po terrorystyczne metody działania w celu wymuszenia korzyści. Objawiać się to może przez indywidualne akty desperacji ludzi, którzy zostali doprowadzeni do ostateczności[73]. Maciej Preus zauważa również, że do zagrożeń wewnętrznych należą te związane z sytuacją rozwarstwienia społecznego, spowodowanego wykluczeniem pewnych osób z życia publicznego oraz procesem radykalizacji ludzi uczestniczących w działaniach grup przeciwnych systemom politycznym[74]. Czynniki te doprowadzić mogą do strajków, okupacji publicznych budynków oraz innych ruchów, wpływających na zachwianie stabilizacji państwa. Nie można wykluczyć, że osoby te, by osiągnąć cele związane z tematami wywołującymi napięcia społeczne, posłużą się metodami stosowanymi przez terrorystów[75].

Na terenie Polski nie funkcjonują rodzime organizacje terrorystyczne, zjawisko ekstremizmu nie musi jednak mieć zorganizowanego charakteru, może rów-

---

[70] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 288.

[71] *Ochota: nocny atak na ośrodek muzułmański. Budynek obrzucony kamieniami*, http://wawalove.pl/Ochota-nocny-atak-na-osrodek-muzulmanski-Budynek-obrzucony-kamieniami-a27624, dostęp: 28.11.2017.

[72] J. Szafrański, A. Głowacki, *Udział polskich żołnierzy w misjach pokojowych i stabilizacyjnych a wzrost zagrożenia terrorystycznego w Polsce*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom…*, wyd. cyt., s. 72.

[73] H. Królikowski, *Zagrożenia terroryzmem dla Polski*, [w:] Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu*, Zielonka 2006, s. 157–158.

[74] M. Preus, *Terroryzm globalny – główne trendy*, [w:] M. Żuber (red.), *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne: terroryzm współczesny. Aspekty polityczne i ekonomiczne*, Wrocław 2006, s. 19–20.

[75] K.I. Masiul, *Polityka bezpieczeństwa RP*, wyd. cyt., Pułtusk 2011, s. 137.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nież wynikać z działań pojedynczych osób[76]. One to mogą okazać się szczególnie niebezpieczne, wykorzystując metody terroru jako narzędzia do realizowania własnych celów o podłożu politycznym, społecznym, ekonomicznym lub religijnym[77]. Ataki terrorystyczne odnotowane w innych krajach świadczą o realnym zagrożeniu ze strony pojedynczych osób, niezwiązanych bezpośrednio z organizacjami terrorystycznymi, tzw. *samotnych wilków*[78]. Zamachy typu *solo/lone wolf terrorism* są bardzo trudne do przewidzenia, a ich sprawcy mogą dokonać ataku w dowolnym czasie i miejscu. Często wykorzystują improwizowane ładunki wybuchowe skonstruowane z materiałów ogólnodostępnych, co w znaczny sposób utrudnia ich wykrycie. Szczególne zagrożenie stanowią tu zradykalizowani konwertyci[79], czyli osoby, które zmieniły wyznanie religijne – na ogół bardzo radykalne, często gotowe całkowicie poświęcić się dla nowej sprawy[80]. Należy jednak zaznaczyć, że motywacje działań podejmowanych przez tego rodzaju osoby mogą mieć zarówno charakter religijny, jak i polityczny, a także być skutkiem niechęci wobec określonych osób lub środowisk. Impulsem do dokonania ewentualnego ataku może stać się także frustracja związana np. z wykluczeniem społecznym, pogarszającą się sytuacją ekonomiczną lub zaburzenia psychiczne zamachowca[81], a sprawcą może być obywatel Polski. Źródło radykalizacji mogą stanowić także bezpośrednie kontakty z osobami o skrajnych poglądach nawiązywane w kraju. Do radykalizacji przyczyniać może się także Internet, który wykorzystywany jest do upowszechniania skrajnej ideologii, pozyskiwania zwolenników czy prowadzenia instruktażu podejmowania indywidualnych aktów terroru. Internet stanowi także dla terrorystów źródło wiedzy na temat konstruowania ładunków wybuchowych i zdobywania komponentów do ich przygotowania (tzw. *open source terrorism*)[82].

Organizacje terrorystyczne prowadzą działalność propagandową na terenie RP, głosząc swoje poglądy i przedstawiając w negatywnym świetle ideowych przeciwników. Wykorzystują do tego głównie uczestnictwo w różnorodnych forach dyskusyjnych, umieszczają propagandowe strony internetowe na polskich serwerach czy ich polskojęzyczne wersje na serwerach zagranicznych. Wiąże się to bezpośrednio z dążeniem do pozyskiwania kolejnych zwolenników – czy to sympatyków, osób wspomagających, czy aktywnych uczestników działań. Rekrutacja może się odbywać zarówno w kręgach emigrantów, coraz liczniej zamieszkujących nasz kraj, jak i rdzennych Polaków. Zauważyć można np. pogłębianie się radykalnych poglądów więźniów przebywających z więźniami wyznania islamskiego,

[76] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, ust. 32.
[77] Tamże, ust. 55.
[78] *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, s. 8.
[79] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 272.
[80] E Szafrańska, *Bezpieczeństwo państwa w kontekście zagrożeń terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009, s. 162.
[81] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku*, MSWiA 2017, s. 272.
[82] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

podłożem są tu motywy religijne i ekstremistyczne[83]. Coraz częściej pojawiają się w Polsce osoby sympatyzujące z terrorystami i aktywnie angażujące się w ich działalność[84], kontakt z radykalnymi poglądami polscy obywatele mogą nawiązywać także poza granicami kraju. Wyjeżdżając do krajów zachodnioeuropejskich w celach zarobkowych, często mieszkają oni w miejscach przystępnych cenowo, a te mieszczą się często np. w sąsiedztwie środowisk muzułmańskich. Tam właśnie przebywają przedstawiciele radykalnego islamu, którzy mogą podejmować próby wpływania na poglądy Polaków[85].

Ważną sferą działalności terrorystycznej jest współcześnie cyberprzestrzeń. Może być ona wykorzystywana przez rozmaite organizacje do różnorodnych celów: prowadzenia bezpośrednich ataków (m.in. na serwery rządowe w celu uniemożliwienia ich działania), dezinformacji lub pozyskiwania danych, upowszechniania radykalnej ideologii, pozyskiwania zwolenników, prowadzenia instruktażu podejmowania indywidualnych aktów terroru, a także dokonywania nielegalnego transferu środków finansowych na działalność terrorystyczną oraz komunikacji[86]. Ofiarą cyberprzestępcy może stać się każdy użytkownik sieci. Cyberprzestępczość i cyberterroryzm mają charakter elastyczny i podlegają stałemu procesowi dostosowawczemu, adekwatnie do rozwoju nowoczesnych technologii. Poszukiwanie wciąż nowych sposobów dokonywania ataków czy prowadzenia działalności przestępczej ukierunkowanej na maksymalizację zysków sprawia, że tak cyberprzestępczość, jak i cyberterroryzm traktowane być muszą z całą powagą, jako rzeczywista groźba. Cyberprzestrzeń przekracza bowiem kategorię terytorialności. Najistotniejsze nie jest zresztą charakterystyczne dla cyberprzestrzeni przekraczanie granic terytorialnych, ale raczej brak jakichkolwiek skutecznych środków kontroli tego, kto przekazuje oraz tego, co, kiedy i jak jest przekazywane[87]. Niewątpliwie, ten sposób działania dotyczy również naszego kraju, choć nie mieści się wyłącznie w kategorii wewnętrznych zagrożeń. Atak na cel zlokalizowany w Polsce może zostać bowiem w tym przypadku przeprowadzony niemalże z dowolnego miejsca na ziemi.

Opisane rodzaje działalności to formy, których występowanie w Polsce jest jak najbardziej prawdopodobne. Choć brak w naszym kraju rodzimych organizacji

[83] E Szafrańska, *Bezpieczeństwo państwa w kontekście zagrożeń terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009, s. 162.

[84] Por. J. Cymerski, *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 144.

[85] R. Machnikowski, J. Michalak, A. Płaczek, K. Rękawek, M. Dziuba, *Raport: Zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce 2006* (zob. także: *Aneksy na rok 2007 i 2008*), Centrum Studiów i Prognoz Strategicznych, Łódź, grudzień 2005 (oraz luty 2007, marzec 2008), s. 13.

[86] *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, s. 9.

[87] A. Bógdał-Brzezińska, M. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

o charakterze terrorystycznym, nie można wykluczyć działalności pojedynczych osób: czy to zdesperowanych obywateli RP, czy też jednostek luźno powiązanych z międzynarodowym terroryzmem. Należy również brać pod uwagę możliwość przekształcania się ugrupowań ekstremistycznych, obierania przez nie innych niż obecnie celów lub sposobów ich osiągania. Możliwe jest także ewoluowanie form aktywności zorganizowanej przestępczości w Polsce, przewidywać należy nawiązywanie bliższej współpracy jej przedstawicieli z ugrupowaniami terrorystycznymi. Współpraca taka dotyczyć może zaspokajania logistycznych potrzeb tych organizacji, usług w zakresie przemytu towarów i tranzytu osób lub wykonywania innych zadań na zlecenie. Wszystko to sprawia, że szeroko opisane w literaturze przesłanki dla występowania na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej zagrożeń międzynarodowym terroryzmem uzupełnić należy o ich źródła rodzime, pochodzenia wewnętrznego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Paweł Łabuz

ROZDZIAŁ 2

Przestępczość zorganizowana i transgraniczna aktualnym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa – struktury, determinanty, tendencje oraz prognozy i kierunki rozwoju

Streszczenie: Zaprezentowany artykuł opisuje profile przestępczości zorganizowanej w jej podstawowych obszarach przestępczych oraz dokonuje prognoz ich kierunków rozwojowych jako czynników kryminogennych w dynamice ekspansywnej przestępczości zorganizowanej w Polsce i na świecie.

Słowa kluczowe: przestępczość zorganizowana, bezpieczeństwo wewnętrzne, prawo karne, transgraniczność.

ORGANIZED AND CROSS-BORDER CRIME AS CURRENT THREATS TO STATE SECURITY – STRUCTURES, DETERMINANTS, TRENDS AS WELL AS FUTURE FORECASTS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Summary: The presented article is describing particular elements – profiles of the organized crime in her criminal basic areas and is making discussing future forecasts for their developmental directions as crime-related factors in dynamics of the expansive organized crime in Poland and in the world.

Keywords: organized crime, internal security, criminal law, cross-borderness.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Przestępczość zorganizowana[1] w ujęciu prawno-socjologicznym to pojęcie – zjawisko oraz forma przestępczości niemożliwa do zdefiniowania z uwagi na dynamiczny proces jej ewolucji, na który wpływ ma wiele czynników i determinantów społecznych. Należy zauważyć, że zorganizowana przestępczość staje się dziś istotnym czynnikiem wzmacniania napięć społecznych i destabilizacji stosunków społecznych, przyczynia się do deformacji nowych form gospodarczych.

Problematyka zorganizowanych grup przestępczych jest bardzo złożona. Przyczyną wydaje się to, że zorganizowane grupy przestępcze są elementami życia społecznego, niedającymi się wyizolować z otaczającego je środowiska oraz współistniejącymi z legalnymi formami życia społecznego w różnych jego obszarach[2]. W związku z tym organizacje przestępcze (przestępczość zorganizowana) stale unowocześniają i elastycznie dostosowują swoje struktury do transformacji otoczenia, w którym funkcjonują. Powoduje to różnorodność i tymczasowość występujących na świecie form przestępczości zorganizowanej[3].

Międzynarodowa przestępczość zorganizowana jako zjawisko całościowe (tzw. *comprehensive treaties*) rozwinęła się w zbyt znacznym stopniu, aby mogły jej sprostać pojedyncze państwa. Obecnie są zmuszone połączyć siły[4] w celu stworzenia silnego instrumentu prawnego opartego na aktywnej współpracy międzynarodowej, który byłby w stanie zapewnić odpowiednim krajowym organom i instytucjom właściwą siłę i uprawnienia w przeciwdziałaniu przestępczości zorganizowanej, szczególnie o charakterze transgranicznym.

Determinanty kryminogenne przestępczości zorganizowanej

Dokonując szerokiej wykładni analityczno-interpretacyjnej przestępczości zorganizowanej, wielu autorów dokonywało i nadal dokonuje wyliczenia i opisu

[1] Liczne instrumenty krajowe i międzynarodowe, w szczególności wspólna ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (UNCTOC), wskazują, że „zorganizowana przestępczość" stała się pojęciem prawnym. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (2000), 40 ILM (2001), 335 (weszła w życie 29 września 2003 r.).

[2] O. Krajniak, *Zorganizowane grupy przestępcze – studium kryminalistyczne*, Wolters Kluwer Warszawa 2011, s. 15.

[3] W. Kurowski, *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 1, s. 26.

[4] Zob.: Z. Galicki, *Międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Prawnomiędzynarodowe instrumenty zwalczania i zapobiegania*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2015, nr 12, s. 116 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

jej cech[5] charakterystycznych. Wśród stałych i ponadczasowo aktualnych można wyszczególnić takie, jak:

— zaspokajanie potrzeb części społeczeństwa na nielegalne usługi (narkotyki, prostytucja itp.),
— wybieranie działalności przestępczej z uwzględnieniem najmniejszego ryzyka wykrycia i dolegliwości karnej,
— najmniejszy nakład wykonywanej pracy i kosztów oraz najwyższy łatwo osiągalny zysk,
— charakter tzw. wspólnoty interesów o wzajemnej zależności, współdziałającej w celu osiągania wspólnego zysku i udzielania sobie pomocy,
— strategiczne i taktyczne planowanie, racjonalne działanie oraz często podział ról i zadań w obrębie każdej grupy.

Działalność współczesnej zorganizowanej grupy przestępczej nie wymaga, aby w każde przestępstwo, jakiego dopuszczają się członkowie tejże grupy, zaangażowany był jej przywódca (lider). Nie jest konieczne, aby on decydował o wszystkich istotnych elementach tych zdarzeń. Ważne jest natomiast to, aby określone osoby działały razem w ramach pewnej struktury, znały swoje możliwości, wiedziały o zakresie i kierunku działania grupy[6], akceptowały jej cele i postanawiały nawet w przypadku doraźnego przestępstwa wykorzystać tę strukturę[7].

W obecnych czasach można zgodzić się tezą, że wzajemne „uczenie się" organizacji terrorystycznych i kryminalnych doprowadziło do wykreowania struktur przestępczości zorganizowanej, w których poszczególne elementy organizacyjne stają się bardziej anonimowe, a utrata jednego z węzłów w żadnym przypadku nie destabilizuje całości organizacji. Pozwala to na dalsze skuteczne realizowanie wyznaczonego celu przestępczego[8].

Na rysunkach 1 i 2 przedstawione zostały przykładowe schematy zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się werbowaniem i handlem ludźmi, które zawsze w swoich mechanizmach mają elementy transgranicznej i międzynarodowej działalności przestępczej.

---

[5] Cechy zorganizowanej grupy. Terminy „zorganizowana grupa" oraz „związek mający na celu popełnienie przestępstwa" są pojęciami prawniczymi i jak stwierdził SN w postanowieniu z 6 czerwca 2013 r. (III KK 66/13, Legalis), „do oceny danego związku osób jako tego rodzaju grupy w rozumieniu art. 258 k.k. jest uprawniony sąd orzekający, zaś oskarżony może co najwyżej kwestionować przesłanki istotne dla takiej prawnej oceny".

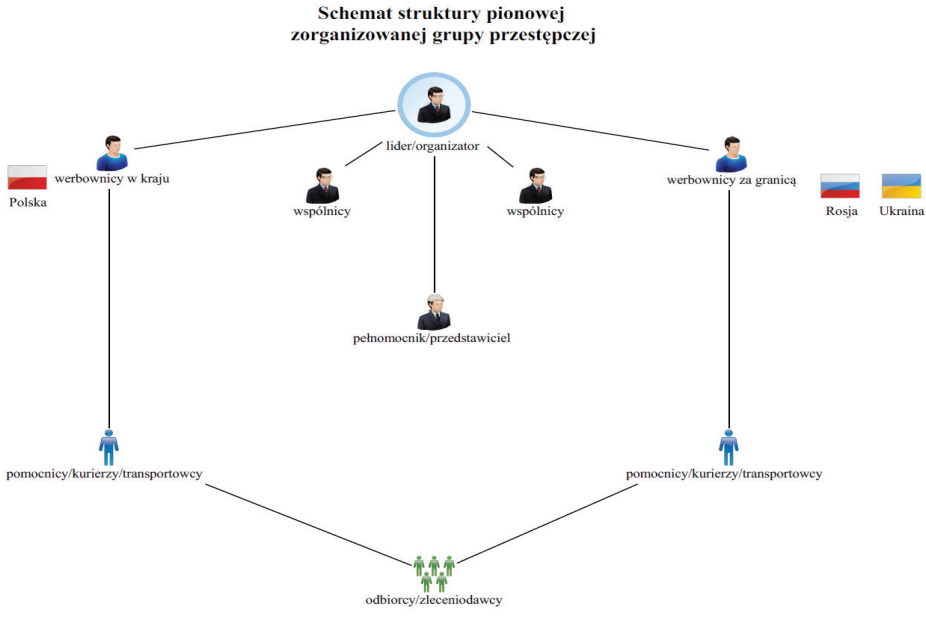
[6] Przykładowo grupa zajmująca (specjalizująca) się handlem narkotykami, przemytem i obrotem wyrobami akcyzowymi itp.

[7] Wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r., Sąd Apelacyjny w Katowicach, sygn. II AKa 431/106.

[8] M.A. Kędzierski, *Sieciowość współczesnych organizacji przestępczych funkcjonujących w obszarze przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2014, nr 10, s. 75.

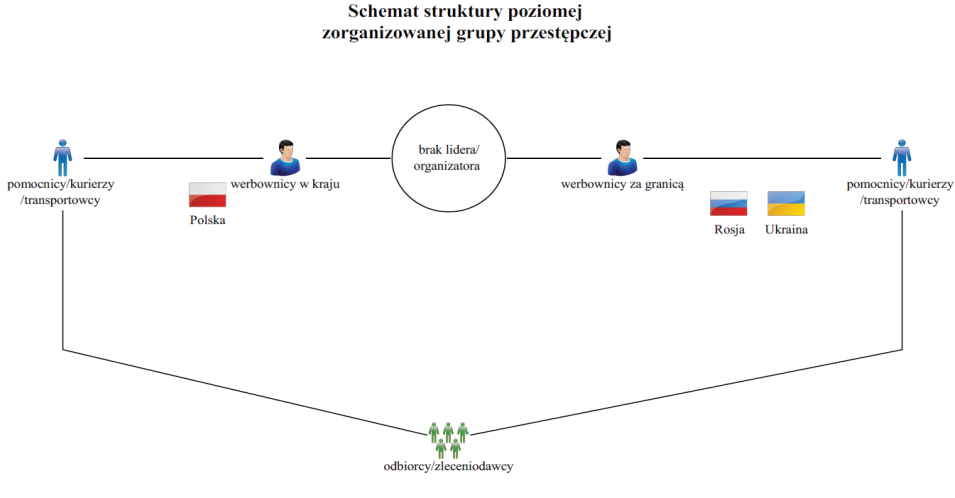
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Rysunek 1. Schemat struktury pionowej



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 2. Schemat struktury poziomej



Źródło: Opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Zorganizowana przestępczość kryminalna

Profil przestępczości kryminalnej charakteryzuje się także pewnymi kategoriami przestępstw połączonych z przemocą i użyciem niebezpiecznych narzędzi, a tym samym uszczerbkiem na zdrowiu lub utratą życia ludzkiego.

Centralne Biuro Śledcze Policji[9] zdefiniowało w swoich zadaniach związanych z przestępczością kryminalną (obejmującą m.in. zabójstwa, rozboje, wymuszenia rozbójnicze, porwania dla okupu, terroryzm): grupy przestępcze prowadzące działania o wysokim stopniu brutalizacji czynów – dokonujące zabójstw, przestępstw przy użyciu broni palnej oraz materiałów wybuchowych i radioaktywnych, wymuszeń rozbójniczych, napadów rabunkowych, windykacji należności; przestępstwa związane z przemytem broni i amunicji, nielegalnym obrotem bronią palną i materiałami wybuchowymi; zorganizowane grupy dokonujące uprowadzeń dla okupu i wymuszeń haraczy; przestępstwa związane z kradzieżą pojazdów, ich przemytem i legalizacją, kradzieżami z włamaniem, prostytucją, przemytem i handlem ludźmi[10]. Wyszczególnione zostały ponadto zorganizowane grupy stosujące terror kryminalny, działania terrorystyczne i ekstremistyczne, zorganizowane struktury przestępcze zdominowane przez przedstawicieli[11] mniejszości etnicznych[12] oraz grupy subkulturowe (np. pseudokibice) i tzw. gangi motocyklowe.

Kategoria zorganizowanych grup przestępczych o charakterze kryminalnym jest niedookreślonym pojęciem form przestępczych sprawców dokonujących przestępstw np. z użyciem broni palnej na tle porachunków o podział wpływów, związanych z kradzieżami i legalizacją skradzionych towarów, fałszerstwem pieniędzy, wykonywaniem zabójstw na zlecenie lub zastraszaniem stron procesowych obciążających swoimi zeznaniami lub wyjaśnieniami przestępców.

---

[9] http://cbsp.policja.pl/cbs/o-cbsp/podstawowe-zadania/9889,Podstawowe-zadania.html, dostęp: 4.02.2017.

[10] Można rozróżnić następujące formy: handel dziećmi – nielegalne adopcje, pedofilia; handel kobietami – nakłanianie do wyjazdu za granicę, zmuszanie do prostytucji; handel narządami – sprzedaż organów pobieranych od żywych dawców; handel tanią siłą roboczą – nielegalny pobyt i praca, niższe wynagrodzenie lub brak zapłaty, zmuszanie do pracy, zmuszanie do popełniania przestępstw, znęcanie się, izolacja.

[11] Przykładowo: zorganizowane grupy albańskie, tureckie, kurdyjskie, bułgarskie, rosyjskie, czeczeńskie itp.

[12] Etniczność – zasadnicza cecha określonej zbiorowości etnicznej, stanowiąca zespół wzajemnie i silnie z sobą powiązanych cech społeczno-kulturowych, określających odmienność i specyfikę konkretnej zbiorowości („swoich") wobec zbiorowości innych („obcych"). Specyfika owa obejmuje najczęściej takie elementy, jak: wspólnota pochodzenia, wspólnota dziejów, wspólne terytorium, język i wierzenia. Etniczność odnoszona jest do wielu różnorodnych praktyk kulturowych, dzięki którym i poprzez które dochodzi do ustanowienia i manifestowania różnic etnicznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Zorganizowana przestępczość narkotykowa

Przestępczość narkotykowa obejmuje wszelkie formy produkcji, przemytu i obrotu środkami odurzającymi[13] i substancjami psychotropowymi[14], a także środkami zastępczymi[15], tzw. dopalaczami lub podobnymi. Zorganizowana przestępczość narkotykowa zajmuje się głównie produkcją i obrotem środkami odurzającymi, zarówno na terenie kraju, jak i na rynku międzynarodowym, a także produkcją narkotyków syntetycznych (laboratoria).

Struktury polskiej przestępczości narkotykowej, które praktycznie w każdym przypadku stanowią formę przestępczości zorganizowanej, nie odbiegają obecnie od standardów europejskich. Dochody czerpane z dystrybucji narkotyków są filarem finansowym grup przestępczych, pozwalającym im na rozwinięcie innych form działalności[16]. Grupy te skupiają bardzo często młode osoby (dealerów narkotykowych), które poza czerpaniem zysków finansowych ze swojej działalności stają się nowymi członkami grup.

Od kilku lat zmienia się geografia kluczowych producentów narkotyków (zwłaszcza marihuany) dostarczanych do krajów UE. Przede wszystkim rośnie znacznie produkcja lokalna, krajowa, przeznaczana na rynek własny. Sprzyja temu liberalizacja prawa w odniesieniu do posiadania niewielkich ilości narkotyków (Portugalia, Hiszpania, Czechy). Zmiany na rynku narkotykowym generowane są także przez wprowadzanie coraz to nowych substancji syntetycznych i półsyntetycznych produkowanych na terenie krajów Unii Europejskiej (np. dopalacze), a także pojawienie się nowego wielkiego gracza – Chin. Z tego kraju sprowadzane są przede wszystkim nowe typy narkotyków syntetycznych (pochodnych kanabinoidów) oraz wieloskładnikowe substancje psychoaktywne[17].

---

[13] Zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 224, 437. Środek odurzający – każda substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działająca na ośrodkowy układ nerwowy.

[14] Substancja psychotropowa – każda substancja pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działająca na ośrodkowy układ nerwowy.

[15] Środek zastępczy – substancja w każdym stanie fizycznym, która jest trucizną lub środkiem szkodliwym, używana zamiast lub w takich samych celach innych niż medyczne, co środek odurzający lub substancja psychotropowa. Substancje pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślina, grzyb lub ich część, zawierające taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych; do środków zastępczych nie stosuje się przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

[16] Por. W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana – system zwalczania*, Warszawa 2008, s. 77–78.

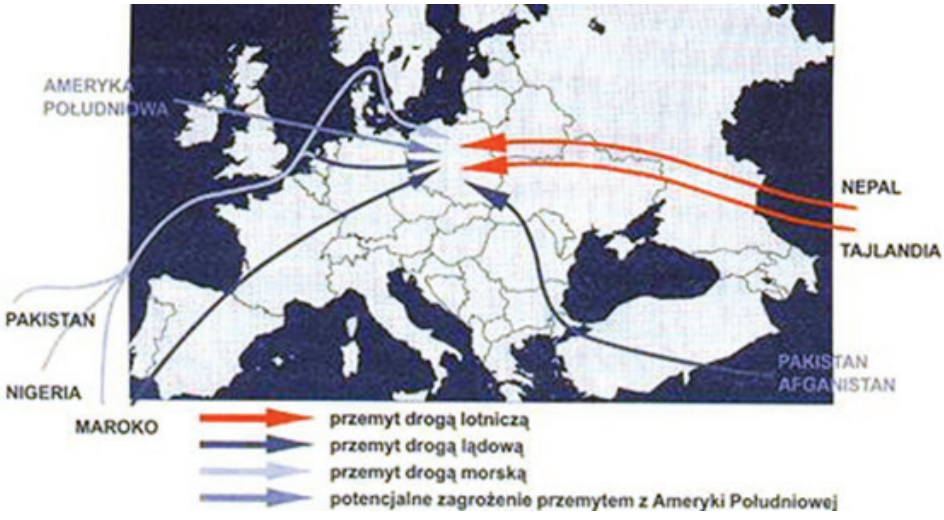
[17] M. Jędrzejko, *Pułapki współczesności. Narkotyki i środki zastępcze. Rozpoznawanie zachowań narkotykowych i dopalaczowych*, Poznań – Warszawa 2013, s. 37.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Rosnące zapotrzebowanie na narkotyki w Europie prowadzi do coraz większego rozwoju przestępczości narkotykowej ze strony innych grup przestępczych (ich przebranżowienia).

Na rysunku 3 przedstawione zostały główne szlaki narkotykowe przebiegające przez Polskę.

Rysunek 3. Szlaki narkotykowe przebiegające przez Polskę



Źródło: http://www.politykanarkotykowa.pl/artykul/narkotykowe-szlaki.

Zorganizowana przestępczość ekonomiczno-gospodarcza

Wiele form przestępczości ekonomicznej ma charakter zorganizowany i mafijny oraz międzynarodowy zasięg. Świadczy o tym między innymi aktualna sytuacja kryminalna w kraju[18]. Przestępczość gospodarcza (ekonomiczna) jest jedną z największych i równocześnie najbardziej niebezpiecznych dla państwa i społeczeństwa sfer działań przestępczych, jako że wraz z korupcją godzi w fundament państwa – prawne uregulowania stosunków gospodarczych[19]. Grupy przestępcze wykorzystują luki prawne, słabą znajomość rynków finansowych oraz przepisów regulujących obrót gospodarczy i finansowy funkcjonariuszy i urzędników publicznych. Przestępcy wiedzą, czego chcą i jakimi metodami mogą osiągnąć zamierzony cel[20].

[18] J.W. Wójcik, *Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008, s. 22–23.

[19] J. Wijtiew, *Walka z przestępczością gospodarczą na Ukrainie*, Prokurator 2005, nr 4 (24), s. 66.

[20] K. Raczkowski, *Narkotyki. Organizacja przestępczości i systemy przeciwdziałania*, Warszawa 2009, s. 39.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Przestępczość ekonomiczna (pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe, giełdowe, korupcja itp.) to zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się oszustwami w obszarze podatku VAT w obrocie różnego rodzaju towarami (np. paliwami), również o zasięgu międzynarodowym, związane z przemytem, nielegalnym obrotem tytoniem i wyrobami tytoniowymi oraz nielegalnymi miejscami produkcji wyrobów tytoniowych, działające na szkodę instytucji rynku finansowego. Dokonują oszustw o charakterze zorganizowanym w obrocie gospodarczym, również na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Zajmują się także procederem prania pieniędzy pochodzących z zorganizowanej działalności przestępczej.

Działalność przestępcza prowadzona jest również jako celowa likwidacja i prywatyzacja majątku narodowego po zaniżonych wartościach (przedsiębiorstwa i nieruchomości) oraz skupowanie tychże przez podstawione osoby (tzw. słupy) w celu przejęcia tych majątków przez zagraniczne spółki, powiązane często[21] z przestępczością zorganizowaną.

Kolejnym bardzo intratnym obszarem zainteresowania zorganizowanych grup przestępczych jest sektor przestępczości ekonomiczno-finansowej.

Do podstawowych działań należy tu zaliczyć:

— oszukańcze wykorzystanie subwencji/dotacji (krajowych i unijnych),
— oszukańcze zamówienia publiczne,
— przestępczość podatkową,
— przemyt i przestępstwa celne,
— przestępstwa dewizowe,
— przestępczość prywatyzacyjną,
— przestępczość przeciwbankową,
— oszukańcze upadłości i bankructwa firm,
— przestępstwa ubezpieczeniowe,
— piractwo przemysłowe i intelektualne,
— przestępstwa giełdowe i przestępstwa na rynku kapitałowym,
— działalność na szkodę spółek,
— oszustwa handlowe (między kontrahentami oraz na szkodę klientów),
— defraudacje (sprzeniewierzenie) funduszy społecznych.

Kryterium wyróżniającym tę grupę przestępstw stanowią interesy majątkowe zarówno państwa, jak i podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym oraz – bezpośrednio – samych konsumentów[22].

Oczywiście nie jest to pełny katalog sfer działalności zorganizowanej przestępczości ekonomicznej, sukcesywnie wzbogacają go nowe kategorie, a pomysłowość sprawców spowoduje z pewnością powstanie wielu kolejnych form przestępstw gospodarczych na tle istniejących możliwości społeczno-ekonomicznych.

---

[21] M. Piękoś, *Przestępczość zorganizowana we współczesnym świecie na podstawie Polski – wyniki badań własnych*, s. 7, czasopismo.wsb.torun.pl/index.php/CNSWSB/article/download/27/23, dostęp: 4.02.2017.

[22] W. Jaroch, *Przeciwdziałanie przestępczości ekonomiczno-finansowej (zagadnienia wybrane)*, Przegląd Policyjny 2012, nr 1 (105), Szczytno, s. 125.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Przestępstwa ekonomiczne mogą być popełniane zarówno na terenie Polski, jak i mieć charakter transgraniczny, a geopolityczne położenie naszego kraju jest tu czynnikiem sprzyjającym. W tym kontekście szczególnie istotne pozostaje zróżnicowanie w zakresie przepisów podatkowo-akcyzowych pomiędzy krajami Unii Europejskiej i krajami trzecimi. Przestępstwa gospodarcze mogą być także dokonywane w cyberprzestrzeni. Działania przestępców podlegają stałemu procesowi dostosowawczemu, adekwatnie do rozwoju nowoczesnych technologii, a upowszechnienie dostępu do Internetu i globalny charakter cyberprzestrzeni, przy możliwości zachowania względnej anonimowości, ułatwiają prowadzenie działalności przestępczej, w tym popełnianie przestępstw na terenie jednego państwa z obszaru innego. Tego rodzaju przestępczość jest również związana z funkcjonowaniem w Polsce *szarej strefy* (tj. działalności charakteryzującej się obchodzeniem oficjalnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej ukierunkowanej na uzyskanie zysku ekonomicznego) w obrocie niektórymi towarami, często przy stosunkowo wysokim przyzwoleniu społecznym (popycie na oferowane w nielegalnym obrocie towary)[23].

Zorganizowana przestępczość transgraniczna

Transgraniczność[24] stanowi obecnie jedną z podstawowych form w działalności zorganizowanych grup przestępczych, które prężnie współpracują z grupami przestępczymi z innych państw w zakresie wspólnych przedsięwzięć oraz rozszerzania obszaru swojej działalności.

Postępująca integracja Unii Europejskiej, której konsekwencją jest m.in. tworzenie się jednolitego rynku bez granic wewnętrznych, opartego na swobodzie przepływu osób, towarów, usług i kapitału, nie oznacza przecież wyłącznie korzyści, ale także poważne zagrożenia. Czynniki te sprzyjają bowiem szerzeniu się międzynarodowej przestępczości, wykorzystującej powstałe w wyniku zniesienia naturalnych barier luki w obszarze bezpieczeństwa i kontroli[25].

---

[23] *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, Warszawa 2015, s. 6.

[24] Transgraniczność – to sytuacja występowania jakiegoś zjawiska o charakterze prawnym, gospodarczym czy społecznym na obszarach należących co najmniej do dwóch państw, które ze sobą bezpośrednio sąsiadują. Pojęcie transgraniczności może dotyczyć takich kwestii, jak systemy bezpieczeństwa, parki narodowe czy też organizacja festiwali kulturalnych. Przykładem inicjatywy transgranicznej jest np. Tatrzański Park Narodowy, który leżąc na obszarze dwóch państw i mając dwie autonomiczne struktury organizacyjne, stanowi próbę ochrony przyrody opartą na współpracy. Każdy z podmiotów zachowuje jednak swoją własną politykę na danym obszarze. Dane za stroną: http://wosnastoprocent.pl/slownik/transgranicznosc/, dostęp: 6.02.2017.

[25] Szerzej: T. Bąk, *Bezpieczeństwo transgraniczne Polski*, Zeszyty Naukowe WSOWL 2011, nr 3 (161), Wrocław, s. 89.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Współcześnie zorganizowana przestępczość transgraniczna, która wymaga sprawnych międzynarodowych struktur i zorganizowanego współdziałania, jest formą multiprzestępczości. Zajmuje się w szczególności: przemytem ludzi, przestępczością akcyzową, paliwową, podatkową, czerpaniem korzyści z cudzego nierządu, handlem ludźmi, obrotem fałszywymi banknotami, narkotykami i środkami zastępczymi, a także cyberprzestępczością.

Intensyfikacji międzynarodowej wymiany towarowej towarzyszy wzrost zagrożenia przestępczością przemytniczą. Dynamika tych przestępstw na przestrzeni kilku ostatnich lat przejawia się stałą tendencją wzrostową[26].

Przestępczość transgraniczna charakteryzuje się pełnym umiędzynarodowieniem i przyjmuje bardzo zróżnicowane formy zjawiskowe, różne są także jej przejawy i rozmiary aktywności w poszczególnych państwach czy regionach. Innymi słowy ta forma przestępczości jest zjawiskiem bardzo dynamicznym, a jednocześnie nienadającym się do scharakteryzowania na wysokim poziomie ogólności. To wszystko powoduje, że niezwykle trudno w sposób miarodajny i kompleksowy ocenić skalę jej oddziaływania na bezpieczeństwo państw i systemu międzynarodowego[27].

Jak wykazują także badania naukowe[28], w tym obszarze zorganizowane grupy przestępcze raczej współpracują ze sobą w celu osiągnięcia jak największego zysku, niż rywalizują. Współpraca ta może przybrać różne formy – przez wymianę informacji, świadczenie sobie usług aż do prowadzenia wspólnych interesów. Przykładem tej współpracy są bułgarskie grupy przestępcze, które zdominowały w Polsce i Europie Zachodniej rynek usług prostytucji przydrożnej (co wiąże się z opłatą dla miejscowych grup przestępczych za możliwość prowadzenia takiej działalności na danym obszarze), a także współpraca w obszarze handlu kobietami wykorzystywanymi do pracy w agencjach towarzyskich.

Przewidywane kierunki rozwoju przestępczości zorganizowanej

Współczesna przestępczość zorganizowana od kilku lat wyraźnie skupiona jest na przestępczości ekonomicznej, która – jak stwierdzają anonimowo sami jej liderzy i członkowie – przynosi znaczne korzyści finansowe oraz nieproporcjonalnie mniejsze dolegliwości w postaci sankcji karnych.

Na wykresie 1 przedstawione zostały dane o liczbie zorganizowanych grup przestępczych pozostających w obszarze zainteresowania Centralnego Biura Śled-

[26] Szerzej: K. Laskowska, *Zorganizowany przemyt przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej*, Prokurator 2003, nr 1 (13), s. 67.

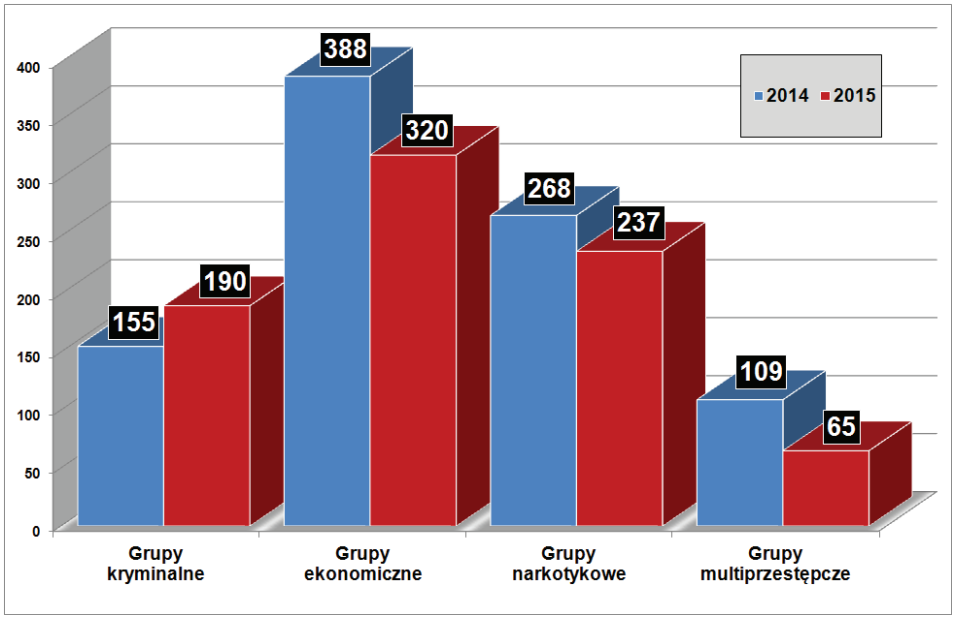
[27] A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012, s. 126.

[28] Szerzej: O. Krajniak, *Zorganizowane grupy przestępcze. Studium kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 173 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

czego Policji w latach 2014–2015, będące obrazowym przykładem rozwoju przestępczości ekonomicznej.

Wykres 1. Liczba zorganizowanych grup przestępczych pozostających w obszarze zainteresowania Centralnego Biura Śledczego Policji w latach 2014–2015



Źródło: http://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z--dzialalnosci.html.

Dynamika wzrostu przestępczości zorganizowanej, określanej jako zawodowa, jest duża zarówno w Polsce, jak i na całym świecie. Można pokusić się o tezę, że czym skuteczniejsze instrumenty (narzędzia) prawne i czym większa skuteczność w przeciwdziałaniu przedmiotowej przestępczości i zwalczaniu jej, tym bardziej profesjonalne są nowo powstałe grupy. Główną rolę odgrywają obecnie grupy o charakterze narkotykowym i ekonomiczno-gospodarczym.

Zdiagnozowanymi zagrożeniami w obszarze zorganizowanej przestępczości narkotykowej są takie czynniki, jak:

— nowe kanały przemytu prekursora do produkcji amfetaminy (BMK) pochodzącego z Rosji[29],
— wzrost nielegalnej produkcji prekursorów i narkotyków syntetycznych z niekontrolowanych substancji[30],

[29] Przemyt przez wschodnią granicę (Litwa, Łotwa).
[30] Środki zastępcze lub jak w przeszłości mefedron, 4-Mec itp.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— przemyt kokainy z Ameryki Południowej w tzw. transportach łamanych przez kraje Unii Europejskiej na rynek krajowy,
— powstawanie nowych laboratoriów do odzyskiwania prekursorów i narkotyków[31].

Zdiagnozowanymi zagrożeniami w obszarze zorganizowanej przestępczości ekonomicznej są następujące czynniki:
— legalizowanie korzyści z działalności przestępczej poprzez inwestycje na rynku nieruchomości (także poza granicami kraju) oraz na rynku kapitałowym,
— nielegalna produkcja papierosów oraz nasilenie ich nielegalnego tranzytu przez Polskę do krajów Unii Europejskiej,
— wyłudzenia podatku VAT w międzynarodowym i krajowym obrocie towarami poprzez zastosowanie mechanizmu przestępczej karuzeli podatkowej,
— nielegalna działalność parabankowa oraz przestępczość na rynkach ubezpieczeniowych i funduszy inwestycyjnych,
— fikcyjne upadłości spółek,
— wyłudzenia i nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy unijnych[32].

Kierunki rozwoju oraz zainteresowania przestępczości zorganizowanej, również międzynarodowej, nie pozostawiają wątpliwości co do jej bardzo dużego potencjału. Eliminowanie lub ograniczanie sfer aktywności przestępczej wymaga w tym przypadku wykorzystania karnych i administracyjnych form przeciwdziałania.

[31] Ogólnodostępne tabletki na katar, np. Sudafed, zawierają jedynie 60 mg pseudoefedryny bez żadnych innych substancji.

[32] E.W. Pływaczewski, *Główne tendencje rozwojowe przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Białostockie Studia Prawnicze, zeszyt 6, Białystok 2009, s. 127–128.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Irena Malinowska

ROZDZIAŁ 3

Zagrożenia ekonomiczne bezpieczeństwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości podatkowej

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest zagadnienie zagrożeń ekonomicznych bezpieczeństwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości podatkowej. W publikacji zaprezentowano również mechanizmy przestępcze, istotę i skalę zjawiska przestępczości gospodarczej, a także zadania i role instytucji w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości ekonomicznej. Specyfika szarej strefy przy prowadzeniu nielegalnej działalności gospodarczej sprawia, że skutki i następstwa tych przestępstw, którymi zajmują się zorganizowane grupy przestępcze, powodują poważne zagrożenie ekonomiczne dla budżetu państwa. Niewątpliwie ocena szarej strefy oraz reakcja państwa w zakresie zapobiegania przestępczości gospodarczej ma znaczenie dla jakości współdziałania instytucji i ograniczenia strat gospodarczych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zagrożenia, przestępczość gospodarcza, podatek VAT, uszczuplenia podatkowe.

ECONOMIC THREATS TO THE SAFETY OF POLAND WITH PARTICULAR REFERENCE TO OF TAX CRIME

Summary: An issue of economic threats to the safety of Poland is a subject of the article with particular reference to tax crime. In the publication also criminal mechanisms, the being and the scale of the phenomenon of the economic crime, as well as tasks and roles of the institution in the combating and prevention of the economic crime were presented. The specificity of the black economy at conducting the over-the-counter business activity causes, that effects and results of this crime of which organised criminal groups are taking care, constitute considerable economic risk for the state budget. Undoubtedly the evaluation of the black economy and the reaction of the state in preventing the economic crime are significant for a quality cooperation of the institution.

Keywords: safety, threats, economic crime, value added tax, reducing of tax crime.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Przestępczość ekonomiczna powoduje najwyższe straty zarówno dla budżetu państwa – zmniejszenie wpływów poprzez uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzenia dopłat, jak i sektora prywatnego – poprzez bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa[1].

Zwalczanie szarej strefy i przeciwdziałanie jej powstawaniu jest kluczowe dla poprawy stabilności i bezpieczeństwa państwa. Im więcej szarej strefy, tym więcej korupcji, zaburzonej konkurencyjności i zorganizowanych grup przestępczych, które z premedytacją wykorzystują niedociągnięcia legislacyjne czy słabość egzekucji prawa przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości[2].

Zorganizowany i transgraniczny charakter współczesnej przestępczości ekonomicznej, w tym podatkowej, nadużywającej mechanizmów podatku VAT i akcyzowego, grozi bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa[3].

Dotychczasowe działania organów państwa zmierzające do przeciwdziałania szarej strefie i oszustwom podatkowym w konkretnych branżach sprowadzały się głównie do wprowadzania tzw. odwróconego obciążenia VAT (ang. *reverse charge*). Ich skuteczność była połowiczna, albowiem ograniczała patologie w konkretnej branży, niemniej jednak natychmiast obserwowane było przeniesienie przestępczej działalności na inne towary, które nie były objęte odwróconym obciążeniem VAT. Wprowadzenie w 2011 r. odwróconego VAT na złom doprowadziło do drastycznego wzrostu oszustw podatkowych w zakresie obrotu stalą i metalami szlachetnymi[4].

Z tych też względów tak ważne są zmiany systemowe, umożliwiające kompleksowe przeciwdziałanie współczesnej zorganizowanej i transgranicznej przestępczości skarbowej oraz zwalczanie jej i ograniczenie szarej strefy.

---

[1] *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020,* MSW, Prokuratura Generalna, Warszawa 2015, s. 1.

[2] K. Wyszkowski, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016*, raport, Warszawa 2016, s. 6.

[3] Z. Stawicki, C. Kamiński, M. Kuczyński, J. Duży, A. Cieślak, W. Klukowski, P. Kołodziejski, *Rozwiązania systemowe w zakresie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym. Raport wstępny*, Warszawa 2015, s. 4.

[4] Zaniepokojeni tym polscy producenci wyrobów stalowych zrzeszeni w Hutniczej Izbie Przemysłowo-Handlowej zlecili opracowanie raportu badającego zjawisko firmie Ernst & Young. 16 stycznia 2013 r. opublikowano raport, z którego wynikało, że średnioroczna sprzedaż w Polsce ustalona na podstawie danych statystycznych dotyczących obrotu prętami zbrojeniowymi wynosi 1,4 mln t, podczas gdy ich rzeczywiste zużycie pozostaje na poziomie 921 tys. t. Z danych tych można wnioskować, że proceder przestępnego nadużycia mechanizmów podatku VAT w przypadku obrotów stalą zbrojeniową objął w krótkim czasie aż 40% tego rynku! (zob.: *Sprawozdanie Prokuratury Generalnej z monitorowania spraw prowadzonych o przestępstwa związane z nadużyciami w obrocie stali i metali kolorowych oraz wyrobami stalowymi z dnia 22 kwietnia 2013 r.*, sygn. PG III PZ 404/14/13, s. 9–10).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Przedstawione w 2016 r. m.in. przez Ministerstwo Finansów propozycje profesjonalizacji służb do walki z najpoważniejszą przestępczością skarbową, zwłaszcza przestępstwami karuzelowymi oraz oszustwami VAT w obrocie wewnątrzwspólnotowym z udziałem „znikającego podatnika" (MTIC), nie są niczym odosobnionym w UE. Tego typu instytucje funkcjonują m.in. we Włoszech, Holandii czy na Węgrzech.

Jeszcze większe trudności dla skutecznej walki z najpoważniejszą przestępczością skarbową, godzącą często w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, stwarza obecna regulacja tajemnicy bankowej. *Modus operandi* zorganizowanych grup przestępczych trudniących się oszustwami podatkowymi na wielką skalę powoduje, że często jedynym sposobem na szybkie wykrycie i przerwanie procederu jest porównanie danych zawartych w deklaracjach podatkowych z przepływami finansowymi pomiędzy podmiotami gospodarczymi. Dostęp do historii rachunków bankowych ma kluczowe znaczenie nie tylko dla wykrycia przestępstwa prania pieniędzy, często powiązanego z oszustwami podatkowymi, lecz także samego oszustwa[5].

Trudności sprawia już samo ustalenie, czy i ewentualnie jakie rachunki bankowe posiada dany podmiot bądź osoba, podejrzewane o udział w przestępczym procederze. Ustalenie tych okoliczności jest niezwykle czasochłonne, albowiem brak centralnego rejestru rachunków bankowych powoduje konieczność każdorazowego występowania do kilkudziesięciu banków na terenie kraju. Tymczasem sprawcy działający w ramach zorganizowanych grup przestępczych w razie powzięcia informacji o zainteresowaniu organów ścigania wygaszają rachunki bankowe wykorzystywane do przestępczej działalności, wyzbywają się majątku, sprzedają udziały w spółkach itp. Szybkość reakcji organów ma tu więc kluczowe znaczenie. Zwrócić w tym miejscu należy również uwagę, iż także Generalny Inspektor Informacji Finansowej, który powołany został do przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, musi dokonywać stosownych sprawdzeń poprzez rozesłanie zapytań do wszystkich banków w Polsce (sic!). Mimo że prace nad utworzeniem centralnego rejestru rachunków bankowych trwają, należy postulować jak najszybsze ich zakończenie i wprowadzenie stosownych regulacji prawnych w tym obszarze. Obecna sytuacja powoduje, że skuteczne przeciwdziałanie tej przestępczości czy ściganie jej staje się czysto iluzoryczne.

Zagrożenia ekonomiczne – trendy

Jednym z kluczowych zagrożeń ekonomicznych w Polsce, jak już wspomniano we wstępie, jest zjawisko szarej strefy. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w 2016 r. przedstawił raport poświęcony zjawisku szarej strefy gospodarczej

[5] Z. Stawicki, C. Kamiński, M. Kuczyński, J. Duży, A. Cieślak, W. Klukowski, P. Kołodziejski, *Rozwiązania systemowe w zakresie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym. Raport wstępny*, Warszawa 2015.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w Polsce, jego rozmiarom, zasięgowi, a także sposobom jego ograniczania. Celem raportu jest zwrócenie uwagi opinii publicznej na zjawisko ukrywania przed władzami rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczej oraz próba uporządkowania debaty na ten temat. Efekty istnienia szarej strefy gospodarczej są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego: budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków od przedsiębiorstw i osób fizycznych, przedsiębiorcy muszą stawiać czoła nieuczciwej konkurencji, niekiedy tracąc na jej rzecz udział w rynku, osoby pracujące na czarno nie są objęte systemem zabezpieczenia społecznego, co ma szereg negatywnych następstw społecznych w dłuższym okresie – chodzi tu zwłaszcza o zabezpieczenie emerytalne. Do konsumentów mogą trafiać dobra i usługi niespełniające standardów określanych w przepisach[6]. Szara strefa asygnowana jest przez zorganizowane grupy przestępcze.

Początki zorganizowanej przestępczości ekonomicznej sięgają, zgodnie ze źródłami historycznymi, początku XIX w. Zjawisko to swoje korzenie znajduje w południowych Włoszech, dokładnie na Sycylii, gdzie narodził się swoisty światowy wzorzec przestępczości zorganizowanej – *mafia*, będąca w opinii publicznej najdoskonalszą, a w ocenie doktryny prawniczej pierwotną formą działalności przestępczej[7].

To, czym przestępczość zorganizowana ekonomiczna jest, a czym nie, trudno sprecyzować, na co wskazuje nie tylko ustawodawstwo innych państw, ale także ustawodawstwo polskie. Polski legislator dotychczas nie stworzył bowiem jednej uniwersalnej definicji. Jest to zrozumiałe ze względu na to, że zjawisko przestępczości zorganizowanej jest zmienne, elastyczne, ciągle wykorzystuje nowe formy działania i środki pozwalające osiągać obrane cele[8]. Współczesna przestępczość podatkowa ma zupełnie inny charakter niż w latach 90. XX wieku, kiedy powstawały kluczowe akty prawne mające na celu przeciwdziałanie uszczupleniom podatkowym i ich zwalczanie, takie jak kodeks karny skarbowy, ordynacja podatkowa, czy też ustawa o kontroli skarbowej. Przestępstwa, które powodują straty Skarbu Państwa i szarej strefy w zakresie podatku VAT i akcyzowego, nie mają jednorodnego charakteru. Obok czynów polegających na uchylaniu się od opodatkowania, rozumianego jako działania podatnika ograniczające lub eliminujące obciążenia podatkowe dokonywane z naruszeniem obowiązującego prawa[9], szereg zachowań charakteryzuje czysto instrumentalne wykorzystywanie mechanizmów podatkowych w celu uzyskania bezpośrednich przysporzeń kosztem mienia Skar-

[6] J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Warszawa 2016, s. 4.

[7] A. Miczkowska, *Problematyka przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2012, s. 1.

[8] W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004, s. 32.

[9] B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego,* Toruń 2008, s. 114; por.: R. Sowiński, *Uchylanie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Poznań 2009, s. 15–16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

bu Państwa. W przypadku znacznej części naruszeń norm prawa podatkowego mamy do czynienia tylko z podatkowym kontekstem rozpatrywanych zachowań sprawczych[10]. Mechanizmy podatkowe są w nich jedynie instrumentem pozwalającym sprawcom na dokonywanie uszczupleń w mieniu Skarbu Państwa[11].

Współcześnie przestępstwa skarbowe są nierozerwalnie związane także z przestępstwami kryminalnymi. Nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie przestępczej z art. 258 § 1 k.k., co wynika ze wskazanego charakteru przestępczości. Najczęściej sprawcy uszczupleń podatkowych popełniają również przestępstwa prania pieniędzy stypizowane w art. 299 § 1 k.k. Wynika to z konieczności najpierw uniemożliwienia zajęcia środków organom państwa, a następnie ich legalizacji. Temu celowi służy m.in. system tzw. pustych faktur, które często są podrabiane, podobnie jak inne dokumenty, tak aby zalegalizować same transakcje. Przestępstwa fałszerstwa dokumentów z art. 270 § 1 k.k., bądź też poświadczania nieprawdy w dokumentach z art. 271 § 1 k.k. są kolejnymi, które dość powszechnie występują w sprawach związanych z uszczupleniami podatkowymi[12].

Mechanizmy przestępcze

Nadużycia w podatku od towarów i usług oraz akcyzowym nie są wyłącznie problemem Polski, lecz całej Unii Europejskiej. Swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału wykorzystywana jest również przez przestępców. Łatwość zakładania podmiotów gospodarczych w różnych państwach członkowskich powoduje, że zorganizowane grupy przestępcze wybierają jako obszar swego działania kraje najsłabsze organizacyjnie w walce z nadużyciami podatkowymi. Najwyżej rozwinięte kraje UE dostrzegły tę prawidłowość już dawno i w sposób zdecydowany walczą z uszczupleniami podatkowymi, traktując je jako jedno z największych zagrożeń dla gospodarki. Walka z nadużyciami w związku z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi ma jednak głównie wymiar krajowy w poszczególnych państwach.

Najbardziej narażone na uszczuplenia w podatku VAT są obecnie branże: paliwowa, elektroniczna, metali kolorowych i nieżelaznych, biokomponentów, zwłaszcza oleju rzepakowego, tworzyw sztucznych i towarów pochodzących z krajów azjatyckich. Dla sprawców nie jest istotne, jakimi towarami obracają w celu dokonywania uszczupleń podatkowych. Ważne, aby towary te miały jak najmniejsze gabaryty i przedstawiały jak największą wartość, co pozwala maksymalizować zyski i obniża koszty przestępczych działań. Jest to powód, dla którego wyłudzenia

[10] J. Duży, *Zorganizowana przestępczość podatkowa w Polsce. Zwalczanie przestępnego nadużycia mechanizmów podatków VAT i akcyzowego*, Warszawa 2013, s. 15.

[11] Tamże, s. 28.

[12] Za: P. Kołodziejski, *Znaczenie odpowiedzialności karnej w zwalczaniu nadużyć VAT*, Prawo Europejskie w Praktyce 2015, nr 1, s. 64 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w branży elektronicznej, z którymi mamy do czynienia obecnie, są nieporównywalne z dotychczas występującymi, tak pod względem skali, jak i charakteru.

Najwięcej oszustw akcyzowych dokonywanych jest z kolei niezmiennie w obszarach wyrobów tytoniowych, paliw ciekłych, wyrobów alkoholowych oraz samochodów osobowych.

Z analiz danych statystycznych Policji[13] wynika, że przestępczość ekonomiczna związana z praniem pieniędzy z reguły wiąże się z obrotem towarowym i finansowym, obrotem nieruchomościami oraz operacjami finansowymi w transakcjach paliwowych czy związanych z handlem złomem. Aby wykorzystać nielegalnie zdobyte środki, sprawcy dokonują licznych operacji finansowych, stosując do tego celu tzw. firmy krzaki, fikcyjne rachunki bankowe czy tzw. słupy.

Według Generalnego Inspektora Informacji Finansowej działania szarej strefy w tym obszarze, w tym przestępstwa prania pieniędzy, w Polsce odbywają się najczęściej za pośrednictwem słupów – osób bezdomnych lub znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, będących formalnymi właścicielami rachunków wykorzystywanych do operacji pieniężnych oraz firm krzaków – przedsiębiorstw symulujących działalność. Głównym zadaniem tych podmiotów jest maskowanie źródła środków majątkowych pochodzących z przestępstwa oraz mieszanie dochodów, polegające na dołączeniu do dochodów pochodzących z legalnej działalności gospodarczej środków pochodzących z przestępstwa[14].

Szczególnie częstym, a przy tym niekorzystnym dla państwa zjawiskiem jest wystawianie faktur opisujących fikcyjne zdarzenia gospodarcze. Nieuczciwy podmiot obniża kwotę podatku naliczonego o kwotę wykazaną na takiej fikcyjnej fakturze lub zalicza wykazany na niej wydatek do kosztów uzyskania przychodu. W ten sposób dokonuje się wyłudzenia podatku VAT oraz podatku dochodowego[15]. Firma słup nie odprowadza podatku VAT, a gdy zainteresowanie jej działalnością zaczynają wykazywać organy skarbowe – znika. Tymczasem inne krajowe podmioty w łańcuchu dokonują odliczenia podatku naliczonego. W ten sposób dochodzi do wyłudzenia podatku. Często w łańcuchu uczestniczy wiele podmiotów – nawet kilkaset, co utrudnia wykrycie oszustwa[16].

Rozwój rynków finansowych, rosnąca liczba podmiotów uczestniczących w grze rynkowej, nowe formy inwestowania oraz finansowania przedsięwzięć gospodarczych powodują wzrost przestępczości godzącej w rynki finansowe[17].

Wskazane powyżej okoliczności prowadzą do wniosku, że obecnie wyróżnić można dwie zasadniczo odmienne grupy nieuczciwych zachowań: zachowania podatników w niedozwolony sposób minimalizujących obciążenia podatkowe oraz działalność polegającą w istocie na wykorzystywaniu statusu podatnika

[13] J. Duży, *Zorganizowana przestępczość*..., wyd. cyt., s. 13.
[14] J. Duży, *Zorganizowana przestępczość*..., wyd. cyt., s. 12.
[15] J. Duży, *Zorganizowana przestępczość*..., wyd. cyt., s. 13.
[16] J. Duży, *Zorganizowana przestępczość*..., wyd. cyt., s. 15.
[17] Tamże, s.15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

do nadużywania mechanizmów podatkowych, w której głównym celem sprawców jest zamach na mienie Skarbu Państwa.

Odmienna winna być zatem reakcja organów państwa wobec obu grup. W odniesieniu do pierwszej z nich priorytetem powinna być restytucja przed represją, zgodnie z filozofią przyjętą w ordynacji podatkowej i kodeksie karnym skarbowym. Wobec przestępców wykorzystujących jedynie mechanizmy podatkowe i nieprowadzących rzeczywistej działalności gospodarczej priorytetem winny być skoordynowane działania represyjne, zmierzające do eliminacji takich podmiotów z rynku oraz do odzyskania zagarniętych należności Skarbu Państwa. Zwiększeniu skuteczności ścigania grup przestępczych wykorzystujących mechanizmy podatkowe do wzbogacania się kosztem Skarbu Państwa powinna towarzyszyć liberalizacja przepisów ordynacji podatkowej – wyłącznie w odniesieniu do uczciwych podatników[18].

Skala zjawiska

Teoria ekonomii jako jedną z przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy w skali zjawiska przestępczości gospodarczej wskazuje nadmierną uciążliwość regulacji nakładanych przez państwo. Na rozmiar szarej strefy wpływ ma również jakość prawa, tj. istnienie ewentualnych luk w przepisach, które mogą być bezwzględnie wykorzystane w obrocie. Istotna jest także kwestia nieuchronności kary za działania pozaprawne. Ważne są wreszcie także czynniki pozalegislacyjne, takie jak „moralność płatnicza" w stosunku do kontrahentów i „moralność podatkowa" oraz skłonność do obchodzenia czy naruszania przepisów prawa. Zjawiska te powinny być systematycznie ograniczane – z jednej strony poprzez działania systemowe, np. zmiany w regulacjach gospodarczych, z drugiej poprzez promowanie właściwych postaw oraz działania kontrolne wobec nieuczciwych podmiotów. Szara strefa bowiem nie tylko ogranicza wpływy do budżetu państwa, ale również narusza konkurencję i pogarsza warunki funkcjonowania setek tysięcy rzetelnych przedsiębiorców[19].

Podkreślić należy, że uszczuplenia podatkowe oraz wielkość tego zjawiska godzą w bezpieczeństwo obrotu gospodarczego poprzez naruszenie zasad uczciwej konkurencji. W konsekwencji mogą prowadzić do wyparcia z rynku uczciwych przedsiębiorców, którzy nie są w stanie sprostać konkurencji „dotowanej" przez przejęte wskutek działań przestępczych podatki. Powodują też niekorzystną alokację kapitału. Uczciwi przedsiębiorcy mogą wobec powyższego stanąć wobec dylematu: albo zniknąć z rynku, albo zacząć dokonywać nadużyć mechanizmów podatku od towarów i usług, względnie z pełną świadomością korzystać z nadużyć dokonywanych przez inne osoby, np. swoich dostawców (chociażby poprzez

[18] Kwestią tą zajmuje się Komisja Kodyfikacyjna Ogólnego Prawa Podatkowego.

[19] M. Haładyj, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016*, raport, Warszawa 2016, s. 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zakup towarów od przestępców po preferencyjnych cenach). Problem ten dostrzegają również sami przedsiębiorcy, którzy domagają się szybkich i zdecydowanych działań ze strony państwa, także ustawodawczych[20].

Trudno oszacować skalę uszczupleń podatkowych w Polsce, albowiem organy państwa nie prowadzą oficjalnych statystyk w tym zakresie. Problem stanowi już samo określenie liczby postępowań karnych obejmujących wykorzystywanie mechanizmów podatkowych do osiągania korzyści majątkowych kosztem Skarbu Państwa. Wynika to z jednej strony z liczby organów uprawnionych do prowadzenia postępowań przygotowawczych o czyny stypizowane w kodeksie karnym skarbowym, a z drugiej strony z problemów kwalifikacyjnych, które pojawiają się w praktyce[21]. Dramatycznie wzrasta także kwota samych uszczupleń i to dokonywanych w coraz krótszym czasie. Zjawisko obserwowane w toku prowadzonych postępowań karnych znajduje potwierdzenie w ustaleniach kontroli skarbowej. Jak wynika ze sprawozdania Ministerstwa Finansów z kwietnia 2015 r., „Kontrola skarbowa w 2014 r.", KS2.8621.1.2015.JRS.MAV, średnia kwota ustaleń na jedną kontrolę podatkową wzrosła od 2010 r. ponad pięciokrotnie, a porównując wyłącznie lata 2013–2014 wzrost ten wyniósł ponad 80%.

Dynamicznie rosnąca skala przestępczości ekonomicznej ma znaczny wpływ na wysokość luki podatkowej w Polsce, która w samym tylko podatku od towarów i usług szacowana jest na ponad 40 mld zł. Dzisiejsze regulacje prawne są niewystarczające, by skutecznie przeciwdziałać temu zjawisku i zwalczać je. Niezbędne jest pilne wprowadzenie zmian prawnych i organizacyjnych o charakterze systemowym, pozwalających zarówno na odzyskanie traconych przez Skarb Państwa dochodów, jak i ochronę uczciwych przedsiębiorców.

Obowiązujące przepisy, w tym ordynacja podatkowa, dość represyjne wobec podatników, są całkowicie nieprzystosowane do ustalania prawidłowego wymiaru zobowiązań podatkowych wobec osób, które tylko wykorzystują status podatnika do prowadzenia działalności przestępczej[22].

Zwalczanie przestępczości gospodarczej i zapobieganie jej

Z uwagi na skalę szarej strefy oraz wyjątkowo groźną dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa naturę zjawiska 30 stycznia 2014 r. doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów

[20] *Przemysł i handel naftowy 2014*, raport roczny Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, www.popihn.pl, dostęp: 29.01.2016.

[21] Szerzej w zakresie problematyki wielości organów do ścigania przestępczości skarbowej oraz problemów z kwalifikacją prawną zachowań polegających na uszczuplenia podatkowych w dalszej części raportu.

[22] Z. Stawicki, C. Kamiński, M. Kuczyński, J. Duży, A. Cieślak, W. Klukowski, P. Kołodziejski, *Rozwiązania systemowe w zakresie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym. Raport wstępny*, Warszawa 2015.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

i Prokuratorem Generalnym, którego efektem było powołanie *Zespołu eksperckiego do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy*, a w jego ramach *Grupy zadaniowej ds. rozwiązań systemowych* w tym zakresie, której nazwa jest odzwierciedleniem jej podstawowego zadania – zaproponowania rozwiązań systemowych obejmujących przeciwdziałanie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym i zwalczanie jej[23].

Prowadzenie polityki gospodarczej, szczególnie polityki regulacyjnej, powinno zmierzać do ograniczania działalności nierejestrowanej. O to, jak najskuteczniej walczyć z szarą strefą, warto pytać samych przedsiębiorców, by skorzystać z ich obserwacji i doświadczeń. Do metod mogących wpłynąć na zmniejszenie szarej strefy można zaliczyć: działania systemowe, tj. działania regulacyjne zarówno upraszczające otoczenie prawno-gospodarcze, jak i likwidujące luki prawne wykorzystywane do obchodzenia przepisów oraz działania organizacyjne adaptujące służby państwowe do aktualnych wyzwań polityki na rzecz ograniczenia szarej strefy, działania kontrolne, tj. skuteczne prowadzenie kontroli w obszarach i podmiotach naruszających prawo i sprawne nakładanie określonych przepisami prawa kar na podmioty, którym zostanie udowodnione ukrywanie części lub całości obrotów oraz działania profilaktyczne, które powinny być elementem polityki systemowej, mające na celu budowanie w świadomości społecznej przekonania, że szara strefa jest zjawiskiem szkodliwym i w interesie społecznym leży jej ograniczanie (takim przykładem może być akcja „Weź paragon" Ministerstwa Finansów)[24].

Rola i zadania instytucji w zwalczaniu przestępczości ekonomicznej

Przepływ pieniędzy pochodzących z nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi, z handlu narkotykami oraz wszelkich przestępstw kryminalnych może szkodzić stabilności i wiarygodności sektora finansowego oraz stanowić zagrożenie dla rynku wewnętrznego Polski i Unii Europejskiej.

Działania podejmowane przez szereg instytucji w Polsce, takich jak Centralne Biuro Śledcze Policji, Ministerstwo Finansów, Prokuratura, Europol czy Eurojust, mają na celu rozpoznawanie zjawiska prania pieniędzy i przeciwdziałanie mu. Walka z przestępczością ekonomiczną jest jednym z priorytetów Centralnego Biura Śledczego Policji.

Centralne Biuro Śledcze Policji powołano do walki z zorganizowaną przestępczością. Powstało w 2000 r. z połączenia działającego od 1994 r. Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP i powstałego w 1997 r. Biura ds. Narkotyków Komendy Głównej Policji. Stale i dynamicznie przekształcająca się prze-

[23] Tamże.

[24] M. Haładyj, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016. Raport*, Warszawa 2016, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

stępczość zorganizowana wymagała stworzenia bardziej elastycznych rozwiązań organizacyjnych w Policji, które pozwoliłyby na skuteczniejszą walkę z tym zjawiskiem[25]. Celem zmiany organizacyjnej było więc zapewnienie warunków organizacyjnych i prawnych do zwiększenia skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej. Na podstawie ustawy (do ustawy o Policji wprowadzono nowy art. 5a) powstała wyspecjalizowana jednostka organizacyjna o ogólnokrajowym zasięgu działania. Od początku swojego istnienia Centralne Biuro Śledcze Policji funkcjonowało jako komórka organizacyjna w strukturze Komendy Głównej Policji. Zadania CBŚP koncentrują się na rozpoznawaniu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, w tym ekonomicznej, takiej jak pranie pieniędzy, przemyt towarów, przestępczość ubezpieczeniowa, wyłudzanie dotacji na szkodę funduszy pomocowych, przestępczość paliwowa, przestępczość intelektualna czy przestępczość bankowa[26].

Możliwość pełnego śledzenia przepływu środków finansowych może być niezwykle cennym narzędziem do ścigania i wykrywania przypadków prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zapobiegania im. Według danych przedstawionych przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości przepływy finansowe powiązane są z międzynarodowym handlem narkotykami prowadzonym przez organizacje mafijne, a w wielu przypadkach zaangażowane są w nie instytucje bankowe różnych krajów świata.

W związku z tym niezbędne jest podjęcie skoordynowanych na szczeblu międzynarodowym działań dochodzeniowych, mających na celu wykrycie poprzez kanały bankowe instytucji państwowych zaangażowanych w międzynarodowy handel narkotykami. Zapewnienie wyważonych ram ustawodawczych i prawnych w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy musi polegać na nowych działaniach i dokonaniu harmonizacji przepisów krajowych.

Chcąc podjąć zdecydowaną walkę przeciwko szarej strefie, w tym działalności związanej z praniem pieniędzy, należy zwiększać świadomość pracowników służb odpowiedzialnych za walkę z przestępczością gospodarczą i wspierać wymianę najlepszych praktyk w tym zakresie – wymaga to ich systematycznych szkoleń.

Z raportu „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016" wynika, że niezależnie od zmian legislacyjnych w 2016 r. nadal podejmowane będą działania kontrolne w zakresie VAT, w tym w branżach, gdzie występują największe nieprawidłowości. Od kilku lat, jak wcześniej wspomniano, obszarami, które upodobali sobie oszuści, są paliwa, elektronika, stal, oleje rzepakowe oraz metale szlachetne[27].

Jak wynika z danych Ministerstwa Finansów, przedsiębiorcy zwracają uwagę, że główne czynniki sprzyjające rozwojowi przestępczości gospodarczej to nie-

[25] *Nowelizacja ustawy o Policji. Uzasadnienie,* 2014.

[26] Centralne Biuro Śledcze Policji*,* http://msw.gov.pl, dostęp: 29.01.2017.

[27] K. Wyszkowski, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016. Raport*, Warszawa 2016, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

szczelności w systemie prawa podatkowego i pozapodatkowego, brak kompleksowego systemu monitorowania nieprawidłowości, słaba koordynacja działań poszczególnych organów oraz brak egzekwowania prawa, co łatwo wykorzystuje zorganizowana przestępczość (karuzele finansowe)[28].

Zakończenie

W zwalczaniu zorganizowanej przestępczości ekonomicznej i zapobieganiu jej konieczne jest rozdzielenie reakcji państwa – nie tylko w aspekcie karnym, lecz także podatkowym – na działania podejmowane wobec podatników i wobec zorganizowanych grup przestępczych, które z nadużywania konstrukcji podatkowych uczyniły źródło swojego nielegalnego dochodu[29].

Rozwiązaniem pozwalającym na realizację tych założeń jest stopniowe przekształcenie dzisiejszej kontroli skarbowej w profesjonalną policję skarbową. Służba ta, wyposażona w uprawnienia kontrolne i śledcze, zajmowałaby się przeciwdziałaniem poważnej przestępczości skarbowej i zwalczaniem jej. Administracja podatkowa prowadziłaby natomiast czynności na podstawie przepisów ordynacji podatkowej wobec podatników co do zasady wywiązujących się z obowiązków podatkowych. Utworzeniu policji skarbowej towarzyszyć winna również reorganizacja struktur prokuratury i powołanie specjalistycznej jednostki na szczeblu centralnym do zwalczania najpoważniejszej przestępczości zorganizowanej, w tym skarbowej.

Kluczowe jest również zniesienie barier utrudniających współpracę służb zaangażowanych w zwalczanie omawianego zjawiska, w szczególności w zakresie tajemnic zawodowych, wykorzystania materiałów z kontroli operacyjnej czy skutecznej wymiany informacji[30]. Niezależnie od wskazanych wyżej kwestii o strategicznym znaczeniu niezmiernie istotne jest pilne wprowadzenie zmian mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego[31].

Wprowadzenie obowiązku wystawiania faktur VAT za pośrednictwem serwera Ministerstwa Finansów mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla szybkiego wykrywania i przerywania przestępczej działalności. Wystawiona w ten sposób faktura miałaby unikalny numer i trafiałaby do systemu natychmiast po wystawieniu. Nabywca towaru lub usługi chcący odliczyć VAT z faktury zakupowej mógłby po numerze faktury zweryfikować w systemie, czy została ona zarejestrowana

[28] M. Goliszewski, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016. Raport*, Warszawa 2016, s. 13.

[29] Z. Stawicki, C. Kamiński, M. Kuczyński, J. Duży, A. Cieślak, W. Klukowski, P. Kołodziejski, *Rozwiązania systemowe w zakresie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym. Raport wstępny*, Warszawa 2015.

[30] Tamże.

[31] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

przez wystawcę. Honorowane byłoby odliczanie VAT wyłącznie z faktur zarejestrowanych w systemie.

Rolą instytucji w Polsce w ramach zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej zagrażającej bezpieczeństwu państwa i zapobieganiu jej jest proponowanie kierunków działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom, a tym samym wspierających funkcjonowanie rynku w zgodzie z zasadami uczciwej konkurencji, jak również identyfikowanie mechanizmów odpowiadających za ekspansję szarej strefy i wyłudzeń oraz szacowanie ich skutków dla finansów publicznych.

Z kolei w zakresie zmniejszania szarej strefy instytucje powinny proponować kierunki działań przeciwdziałających tym zagrożeniom oraz dokonywać ekonomicznej oceny skutków przedstawianych rozwiązań dla konkretnych branż i całej gospodarki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Krzysztof Sawicki

ROZDZIAŁ 4

Korupcja w państwie demokratycznym

Streszczenie: Publikacja ta ma na celu przybliżenie problematyki korupcji jako zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego. Autor wskazuje mechanizmy wpływające w istotny sposób na model korupcji, jak również czynniki mające znaczenie dla poziomu tego zjawiska w państwie demokratycznym.

Słowa klucze: przekupstwo, przyczyny korupcji, ustrój demokratyczny, korupcja urzędnicza, korupcja gospodarcza, korupcja polityczna.

CORRUPTION IN A DEMOCRATIC STATE

Summary: The publication is related to issues of the corruption as threats to correct functioning of the democracy. The author shows mechanisms influencing the model of the corruption in the significant way, as well as causes being significant for a level phenomena in the democracy.

Keywords: bribery, causes of the corruption, democracy, clerical corruption, economic corruption, political corruption.

Problematyka związana z korupcją od dawna pozostaje w kręgu zainteresowań różnych gałęzi wiedzy, stanowiąc też przedmiot dociekań wielu badaczy, tworząc zagadnienie o charakterze interdyscyplinarnym. Nauka prawa kierowała swoje zainteresowanie w stronę poszukiwania skuteczniejszych sposobów ograniczenia jej zasięgu na szczeblu krajowym i ponadpaństwowym, nie zapominając o rozpoznaniu obszarów zagrożonych występowaniem korupcji[1].

Zjawisko korupcji jest przejawem przestępczej działalności odnotowywanej we wszystkich państwach. Należy jednak podkreślić, że we współczesnym państwie demokratycznym korupcja stanowi poważne zagrożenie ładu instytucjonalnego.

[1] Z. Kukuła, *Przestępczość korupcyjna w orzecznictwie sądowym. Aspekty materialne i procesowe. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2014, s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Dzieje się tak co najmniej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, wykorzystywanie funkcji publicznych do osiągania korzyści prywatnych obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa. Co się z tym wiąże, prowadzi do klęski celów polityki państwa określonych w ustawie zasadniczej. Po drugie, korupcja stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa. Dotyka na równi sfer życia biznesowego, politycznego i społecznego[2]. Niewątpliwie rozmiary korupcji w państwie demokratycznym są obecnie tematem pozostającym w centrum zainteresowania społecznego, o czym świadczą coroczne fora na temat jej zwalczania w Unii Europejskiej. Omawiając problematykę zagrożenia korupcją, spotyka się różne opinie, najczęściej skrajnie przeciwstawne. Zarówno wyolbrzymianie zjawiska, jak i jego lekceważenie czy niedostrzeganie jest jednak niewłaściwe.

Przystępując do rozważań na temat korupcji w państwie demokratycznym, należy przyjąć fakt, że korupcja znana jest ludzkości od najdawniejszych czasów. Można powiedzieć, że jako zjawisko społeczne w mniejszym lub większym natężeniu występowała w historii państw o najróżniejszych ustrojach. Występowała i obecnie występuje w systemach autorytarnych oraz dyktatorskich. Rozwija się we wszystkich kulturach i na wszystkich kontynentach.

Problem przekupstwa i związanego z nim działania niezgodnego z prawem, pomijającego ustalone procedury albo po prostu jedynie je przyspieszającego – dotyka zarówno państw rozwijających się, młodych demokracji, jak i krajów wysoko uprzemysłowionych, z rozwiniętą i wydawać by się mogło silną kulturą demokratyczną[3]. Występuje i dzisiaj we wszystkich państwach, jest bowiem ściśle związana z ułomnościami natury człowieka – chciwością, sprzedajnością i podatnością na wpływy[4]. Niewątpliwie przyczyny korupcji są zakorzenione w społeczeństwie bardzo głęboko i niełatwo je wyeliminować. Z kolei te, które tkwią w administracji publicznej oraz gospodarczej, można usunąć znacznie prościej.

Wśród wielu przyczyn korupcji warto zaznaczyć kilka najważniejszych, mianowicie: łatwy dostęp do zdobycia dużych pieniędzy ze środków publicznych, naciski ze strony konkurencji w formie manipulacji korupcyjnych, zanik kardynalnych wartości etycznych i etosu urzędnika (frustracja), chęć osiągnięcia wysokiej pozycji w życiu gospodarczym i publicznym, brak kontroli i nadzoru służbowego, zawieranie kontraktów na styku sektora publicznego i prywatnego, wydawanie decyzji uznaniowych, obszary dystrybucji dóbr deficytowych, obszary wykonywania przez państwo funkcji kontrolnych i policyjnych[5].

---

[2] J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, Szczytno 2012, s. 9.

[3] T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 3.

[4] M. Łaskowski, *Korupcja w polskich sądach powszechnych. Zagrożenia i fakty*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Emil W. Pływaczewski (red.), Kraków 2005, s. 369.

[5] S. Ogrodnik, *Kryminologiczne i prawne aspekty korupcji*, Przegląd Antykorupcyjny 2013, nr 1B (4), s. 381.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Problematyka przestępczości korupcyjnej może pojawiać się w każdej dziedzinie życia społecznego, szczególnie tam, gdzie pozytywne lub negatywne załatwienie sprawy zależy od decyzji pojedynczych osób. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne są czynnikiem niszczącym struktury państwowe. W sytuacjach skrajnych dochodzi do powstania rozbudowanego systemu przestępczych zachowań i zależności. Korupcja często umożliwia działanie zorganizowanych grup przestępczych, dla których jest elementem niezbędnym do popełniania innych poważnych przestępstw, w tym ekonomicznych, powodujących poważne straty dla budżetu państwa.

Wśród najbardziej zagrożonych korupcją obszarów życia społecznego w Polsce, jako państwa o młodym ustroju demokratycznym, należy wymienić[6]: administrację państwową i samorządową, służbę zdrowia i farmację, oświatę i szkolnictwo wyższe, administrację celną i administrację skarbową, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, sektor gospodarczy, profesjonalne zawody sportowe[7].

Analizując informacje z kolejnych lat na temat stwierdzonych przestępstw korupcyjnych, można zauważyć, że zbiór obszarów, w których dochodzi do nadużyć, ewoluuje w wyniku zmian systemowych czy też gospodarczych. Na podstawie zebranych informacji i analiz oraz doświadczeń Centralnego Biura Antykorupcyjnego można wskazać obszary życia publicznego i gospodarki, które z punktu widzenia interesów ekonomicznych państwa w najbliższym czasie w sposób szczególny mogą być zagrożone wystąpieniem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym. Należą do nich: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, energetyka, ochrona środowiska, a także sfera urzędnicza[8].

Infrastruktura – zagrożenia dotyczą przeprowadzania przetargów na budowę infrastruktury drogowej i towarzyszącej oraz kolejowej na podstawie wadliwie opracowanej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), co może spowodować: faworyzowanie konkretnych dostawców; otrzymanie produktów, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwią w przyszłości realizację celów wyznaczonych przez instytucje państwowe; powstanie inwestycji z nieuzasadnionymi lub nieprawidłowymi rozwiązaniami; zaniżanie przez oferentów wartości kontraktów. Ponadto opóźnienia znacznej części projektów mogą skłaniać wykonawców do podejmowania prób korumpowania osób odpowiedzialnych za dozór techniczny i odbiór inwestycji. Potencjalne zagrożenia korupcją dotyczyć mogą również planowanych prywatyzacji spółek przewozowych.

---

[6] Na podstawie: *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Wydawnictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2011, s. 14–20.

[7] Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, M.P. z 2014 r. nr 299.

[8] *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Wydawnictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2013, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Informatyzacja administracji publicznej – najbardziej zagrożoną sferą są zamówienia publiczne. Nieprawidłowości mogą dotyczyć głównie konstruowania SIWZ przez pracownikó w instytucji zamawiającej – w zmowie z przyszłym oferentem (nadanie zapisom specyfikacji kształtu preferującego określonego dostawcę), jak również przeprowadzania postępowań przetargowych na niewielką część całego zlecenia, następnie ich aneksowanie i formułowanie zapisów umów w taki sposób, aby ich zerwanie było niemożliwe lub zbyt kosztowne dla odbiorcy. Innym działaniem mogą być nieformalne kontakty przedstawicieli firm z zamawiającym i wpływanie tą drogą na realizowane zamówienia, przyszłe umowy dotyczące systemów informatycznych, a także ich późniejszego nadzorowania. Ponadto wśród podmiotów gospodarczych ubiegających się o zamówienia publiczne mogą występować zmowy cenowe, nieoficjalne konsorcja, a także porozumienia poszczególnych firm tego sektora – pozornie w przetargach występują one jako podmioty ze sobą konkurujące, a w rzeczywistości łączą je nieformalne umowy. Niebagatelną rolę w obszarze rynku teleinformatycznego odgrywa także transparentność działań firm doradczych, skupiających się głównie na pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych. Przedsiębiorstwa z obu branż mogą być powiązane personalnie lub kapitałowo.

Wykorzystywanie środków unijnych – korupcja w tym obszarze może wystąpić praktycznie na każdym poziomie i etapie wdrażania programów pomocowych: od naboru i selekcji, poprzez fazę realizacji, na kontroli wykonania kończąc. W przypadku wydatkowania środków unijnych problem stanowią zarówno nierzetelni urzędnicy, jak i nieuczciwi beneficjenci. Mechanizmy przestępcze polegać mogą na wyłudzaniu dofinansowania za wiedzą i przyzwoleniem urzędników, a czasami przy ich aktywnym udziale. Po stronie beneficjentów środków unijnych nadużycia mogą wiązać się z m.in. zawyżaniem wartości faktur, fałszowaniem dokumentów, naruszaniem procedur przetargowych, kwalifikowaniem zwykłych kosztów działalności beneficjenta jako kosztów projektu oraz wydatkowaniem środków na inne cele niż wskazane w dokumentacji aplikacyjnej. Możliwe jest także zaniżanie wartości przedmiotu zamówienia lub dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Obronność – zagrożenia korupcją będą dotyczyły głównie zamówień publicznych. Zamówienia realizowane na potrzeby resortu obrony narodowej są obarczone szczególnym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości. Wynika to z ograniczonej (ze względu na wymogi związane z obronnością państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentności postępowań, znacznej wartości zamówień oraz wysoce specjalistycznego charakteru zamówień, co utrudnia identyfikację zagrożeń. W tym kontekście odnotować należy pogłębiającą się tendencję limitowania dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach oraz stosowanie wyłączeń z ustawy Prawo zamówień publicznych. Istotnym problemem pozostają rozwiązania dotyczące planowania potrzeb oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Plany bywają tak formułowane, aby wymagały korekt, które stwarzają dodatkowe możliwości zaistnienia korupcji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Nieprawidłowości mogą również dotyczyć: parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia, np. wydawania zgód na obniżanie wymogów, czynności związanych z odbiorem, testów, badań oraz kontroli sprzętu i uzbrojenia. Narażone na zagrożenia korupcyjne mogą być ustalenia dotyczące kryteriów ocen offsetowych i oceny wykonania umów offsetowych oraz realizacje transferu technologii wojskowej do polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Korupcja może pojawić się także w kontekście niedozwolonego handlu informacjami strategicznymi albo wiązać się z brakiem zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym i finansowanym z budżetu państwa.

Ochrona zdrowia – nieprawidłowości w tym obszarze mogą być związane z: dystrybucją przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) środków publicznych na kontraktację usług medycznych, refundację leków zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych, realizacją zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecaniem wykonywania usług medycznych podmiotom zewnętrznym, często niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej; procesem rejestracji leków, tj. nielegalnym oddziaływaniem na procesy legislacyjne, także w obszarze uzyskania określonych wskazań medycznych stosowania leku, wielkości dostępnego w sprzedaży opakowania, umieszczenia preparatu na liście leków refundowanych; sponsorowaniem lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne.

Zagrożenie korupcją i niegospodarnością występować może także na styku działalności lekarzy, aptekarzy i hurtowników. Może ona polegać na wykupywaniu leków z aptek na podstawie fałszywych bądź bezpodstawnie wydanych recept, a następnie ich wywozie za granicę, co wiąże się z nieuzasadnionymi wydatkami na refundację, a tym samym stratami budżetu państwa. Brak regulacji prawnych umożliwiających nadzór nad wywozem leków z Polski do państw trzecich, a tym samym brak skutecznego przeciwdziałania temu procederowi, stwarza zagrożenie dla interesów ekonomicznych państwa. Brak transparentności w procedurach kontraktowych NFZ oraz brak regulacji wykluczających konflikty interesów pomiędzy działalnością pracowników NFZ a ich aktywnością poza Funduszem mogą skutkować stronniczością decyzji wojewódzkich oddziałów NFZ. Zagrożenia dla interesu ekonomicznego państwa oraz zagrożenia korupcyjne mogą wystąpić także w obszarze transplantologii. Brak instrumentów prawnych pozwalających na sprawowanie skutecznego nadzoru może sprzyjać rozwojowi nielegalnych transplantacji tkanek i organów.

Energetyka – zagrożenia dla interesu ekonomicznego państwa wiązać się mogą przede wszystkim z organizacją i przebiegiem postępowań przetargowych mających wyłonić wykonawców największych inwestycji energetycznych. Dalszą kwestią pozostaje wiarygodność podmiotów przystępujących do przetargów na wykonawstwo projektów oraz transparentność działalności firm doradczych, odpowiedzialnych m.in. za analizy wpływające na zapisy SIWZ opracowywanych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

projektów, a także możliwość blokowania inwestycji przez organizacje ekologiczne. Działalność korupcyjna powiązana może być też z lobbingiem prowadzonym niezgodnie z prawem, nielegalnymi działaniami dotyczącymi udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie kopalin energetycznych (ropa, gaz ziemny, węgiel brunatny) oraz wydawaniem decyzji o lokalizacji dla mających powstać farm wiatrowych, jak również uzyskiwaniem od firm energetycznych zgody na przyłączenie farm do sieci energetycznej kraju.

Ochrona środowiska – zagrożenia o charakterze korupcyjnym mogą pojawić się w związku z ustaleniem nowych zasad gospodarowania odpadami, m.in. poprzez przejęcie przez gminy pełnej odpowiedzialności za odpady. Ta proekologiczna regulacja może generować nowe zjawiska korupcyjne między przedsiębiorcami zajmującymi się wywozem śmieci a urzędnikami gminnymi, zyskującymi monopol na kontraktowanie tej kategorii usług lokalnych (np. próby manipulowania wynikiem przetargów na odbiorców odpadów). Kolejnymi obszarami zagrożonymi mogą być: udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie wód leczniczych, termalnych i solanek (wpływ powiązań lokalnych władz i przedsiębiorców na jego przebieg); postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; sprzedaż zbędnych z punktu widzenia Lasów Państwowych fragmentów lasów i innych nieruchomości oraz sprzedaż drewna prowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”[9].

Zajmowanie stanowiska w strukturze władzy państwowej czy samorządowej daje możliwość poprawy swojej sytuacji materialnej. Osoba, która ma władzę podejmowania decyzji, może korzystać z tej władzy do własnych celów[10]. Zachowanie takie nosi miano korupcji urzędniczej. Korupcja ta, zwana też administracyjną, ma bardzo złożony i niejednolity charakter. Występuje zarówno w administracji państwowej, jak i samorządowej, dotyczyć może wszystkich szczebli hierarchii administracyjnej, poczynając od szeregowych urzędników, a kończąc na osobach zajmujących najwyższe pozycje w państwie. Także zakres występowania korupcji urzędniczej jest bardzo rozległy: od podejmowania jednostkowych decyzji na najniższym szczeblu administracji, poprzez wydawanie koncesji i pozwoleń, aż do zamówień publicznych – najbardziej korupcjogennej dziedziny w działalności publicznej. Pracownikami sfery samorządowej najbardziej narażonymi na poddanie się praktykom korupcyjnym są:

— urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia publiczne,
— urzędnicy administracji państwowej i samorządowej zajmujący się przyznawaniem koncesji, pozwoleń, dotacji, funduszy itp.,

[9] Uchwała nr 37 Rady Ministrów w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, M.P. z 2014 r. nr 299.

[10] L. Grochowski, *Korupcja a samorząd terytorialny*, [w:] *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji,* J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), Szczytno 2012, s. 105.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— funkcjonariusze celni,
— urzędnicy zajmujący się sprawami podatkowymi,
— urzędnicy zajmujący się sprawami przydzielania gruntów,
— członkowie organów kontroli i nadzoru.

Skorumpowani urzędnicy nie wypełniają swojej roli, jaką jest służenie społeczeństwu, a wykorzystując zajmowane stanowisko dla własnej korzyści, przynoszą społeczeństwu i państwu niewyobrażalne straty. Ażeby dobrze spełniać swoje funkcje, władza administracyjna przy korzystaniu z prawa podejmowania decyzji powinna:
— realizować jedynie te cele, dla których nadano jej moc,
— nie mieć uprzedzeń i pozostawać obiektywną oraz bezstronną,
— przestrzegać zasady równości wobec prawa,
— zachować właściwe proporcje między wszelkimi efektami odwrotnymi, jakie może mieć jej decyzja w odniesieniu do praw, swobód czy interesów ludzi, a celem, któremu służy,
— podejmować decyzje w rozsądnym czasie,
— stosować wszelkie ogólne wskazówki administracyjne w sposób konsekwentny, jednocześnie biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku.

Działania korupcyjne na szczeblu samorządu wiążą się przede wszystkim z udzielaniem zamówień władz lokalnych firmom prowadzonym przez radnych oraz z użytkowaniem przez radnych majątku komunalnego do prywatnych celów[11]. Podstawową kwestią w walce z korupcją na każdym szczeblu jest jednak zmiana świadomości społecznej i odrzucenie łapówki jako sposobu załatwienia jakichkolwiek spraw[12].

Ważnym rodzajem korupcji jest korupcja gospodarcza, która wiąże się z nieprawnym działaniem mającym wywrzeć wpływ na wydarzenia gospodarcze. Ten rodzaj korupcji przede wszystkim zakłóca procesy gospodarcze, utrudnia rozwój gospodarczy i ekonomiczny, powoduje straty w produktywności. Korupcja gospodarcza deformuje działania sił rynkowych, a także szkodzi konkurencji wolnorynkowej lub całkowicie ją wyklucza. Korupcję gospodarczą można spotkać we wszystkich dziedzinach gospodarki. Jest ona już problemem międzynarodowym, powiązania gospodarcze w dzisiejszych czasach często przekraczają bowiem granice państwowe. W walkę z tym rodzajem korupcji winny być zaangażowane wszystkie państwa. Czynnikiem utrudniającym zwalczanie międzynarodowej korupcji gospodarczej jest często przekonanie danego państwa, iż nie ponosi ono strat, lecz zyskuje wobec innych państw, dzięki korupcyjnym praktykom rodzimych podmiotów gospodarczych. Właśnie takie „zagraniczne łapówki" bywają tolerowane, ich oferowanie i wręczanie pozostaje bezkarne. Podmioty gospodarcze działające za pomocą praktyk korupcyjnych

[11] J. Markowski, *Korupcja w obszarze działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce. Materiały pokonferencyjne*, Z. Bielecki, J. Szafrański(red.), Szczytno 2007, s. 187–188.

[12] L. Grochowski, *Korupcja a samorząd terytorialny*, [w:] *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, J. Bil, A. Wawrzusiszyn (red.), Szczytno 2012, s. 105.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

po pewnym czasie same mogą stać się jednak ofiarami takiego działania, np. kiedy trafią na konkurenta o większych wpływach czy możliwościach finansowych. Uwagę należy zwrócić także na panujące wśród przedsiębiorców niesłuszne przekonanie, że wszystkie podmioty gospodarcze działają w sposób nieuczciwy oraz na ukształtowaną w niektórych krajach lub rejonach świata praktykę, że bez dania łapówek nic się nie da załatwić.

Ponadto przedsiębiorcy często przeświadczeni są o możliwości wybicia się firmy dzięki praktykom korupcyjnym, zwłaszcza gdy nie ma ona takich szans na drodze uczciwej konkurencji. Nie bez znaczenia jest też chęć szybkiego wzbogacenia się, zdobycia kapitału dzięki nadarzającej się okazji, a także wątpliwość, czy podmiot gospodarczy stosujący się do uczciwych zasad gry rynkowej jest w stanie przetrwać na rynku lub utrzymać się na określonym poziomie. Często przedsiębiorcy postrzegają takie swoje postępowanie jako pozytywne, przynoszące korzyść wszystkim zainteresowanym. Korupcji gospodarczej najskuteczniej przeciwdziałać mogą same podmioty gospodarcze – poprzez wprowadzanie kodeksów etycznych, odpowiedni dobór pracowników oraz promowanie właściwego, uczciwego postępowania[13].

W systemie demokratycznym niezwykle ważne jest prawidłowe funkcjonowanie władz państwowych. To one czuwają nad dobrem kraju, kontrolują sprawy wewnętrzne i zagraniczne, pilnują porządku. Do najbardziej liczących się sił należą partie polityczne. Pełnią one wiele funkcji w państwie, przede wszystkim postrzegane są jako grupy nacisku reprezentujące interesy poszczególnych grup społecznych. Partie umożliwiają promowanie i kształtowanie pewnych wartości, uzewnętrznianie potrzeb społeczeństwa. Stanowią łącznik pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem. Dają możliwość promowania ideałów, zasad, programów a wreszcie możliwość legalnego przejęcia władzy w państwie. Partie przygotowują również przywódców politycznych do roli rządzenia państwem lub zajmowania znaczących stanowisk w aspekcie władzy. Jednak partie polityczne także mogą ulegać korupcji, co z uwagi na ich znaczenie jest szczególnie niebezpieczne dla porządku prawnego państwa. Korupcja polityczna odznacza się w szczególności wykorzystywaniem stanowisk zajmowanych przez członków partii. Można tu wyróżnić takie zachowania, jak:

— wykorzystanie funduszy publicznych do finansowania kampanii wyborczych i utrzymania aparatu partyjnego,
— sprawowanie przez partię nieuzasadnionej formalnie kontroli nad daną dziedziną funkcjonowania państwa lub sferą życia publicznego,
— wykorzystywanie władzy, jaką daje stanowisko publiczne lub quasi-publiczne do ściągania haraczu od sektora prywatnego, tj. swoiste nielegalne opodatkowanie przedsiębiorców przez partie polityczne,

[13] J. Markowski, *Korupcja w obszarze działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce. Materiały pokonferencyjne*, Z. Bielecki, J. Szafrański (red.), Szczytno 2007, s. 186–187.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— uzyskiwanie poparcia politycznego dzięki środkom materialnym.

Korupcja polityczna może polegać także na naruszeniu przez członka partii zajmującego dane stanowisko swoich obowiązków – dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych, dla siebie, a nie dla swojej partii. Partie polityczne niestety bardzo często wykorzystują swoją pozycję w państwie do partyjnych lub prywatnych celów. Politycy mogą m.in. popierać bądź blokować ustawy zgodnie z życzeniami przedsiębiorców, oczywiście za odpowiednią opłatą. Nierzadko politycy przejawiają zbyt duże zainteresowanie wpływem nie tylko na gospodarkę, ale także na obsadę stanowisk w państwie. Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, działającym na niekorzyść demokracji, jest nepotyzm, czyli wykorzystywanie własnych wpływów do przyniesienia korzyści osobom bliskim. Zwykle polega on na obsadzaniu urzędów przez rodzinę albo też załatwianiu kontraktów handlowych czy zamówień rządowych dla firm prywatnych, których właścicielami są rodziny, krewni i znajomi.

Często obsadzanie stanowisk „swoimi" ludźmi stanowi część gry politycznej, mającej na celu wykluczenie członków innych ugrupowań z procesu rządzenia. Lukratywne stanowiska w administracji państwowej trafiają się najczęściej osobom, które wcześniej przysłużyły się danym osobistościom publicznym. Osoby pełniące ważne funkcje polityczne lub publiczne często czują się bezkarne. Bezkarność zapewniają im nie tylko immunitety polityczne, ale nader często przyzwalająca postawa społeczeństwa, które korupcję na szczytach władzy uważa za normalność. Oczywiście wiele zależy od kultury i historii państwa i społeczeństwa, ale nie da się zaprzeczyć, że znaczna część społeczeństw uznaje korupcję osób publicznych za rzecz powszechną.

Przyczyn problemu upatruje się w wielu kwestiach, choć jako najistotniejsze wymienia się poziom kultury polityczno-prawnej i etycznej osób korumpowanych (a zatem osób, od których na pewnym etapie administracyjnym zależą określone decyzje). Przyczyny zewnętrzne, dotyczące warunków, w jakich zachodzi korupcja, to przede wszystkim pięć kwestii:

a) nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa,
b) dowolność postępowania,
c) konflikt interesów,
d) brak jawności postępowania, słabość systemu kontroli i nadzoru,
e) kumulowanie uprawnień, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości.

Poniższe mechanizmy korupcjonogenne w istotny sposób wpływają na model korupcji, a także skalę tego zjawiska w państwie poprzez:

— nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa: naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, a w szczególności pomijanie niezbędnego trybu opiniowania lub uzgodnień międzyresortowych, dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych, wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem, pozostawianie luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów, niespójne nowelizowanie ustaw, wytwarzanie coraz większej liczby aktów prawnych;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— dowolność postępowania: sprzyja jej głównie brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania decyzji pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, nie według ustalonych reguł, ale według własnego uznania; dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także jego zbyt częstych zmian;
— konflikt interesów: jest to szczególnie niebezpieczny mechanizm w funkcjonowaniu instytucji publicznych; o konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy; do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny;
— brak jawności postępowania: możliwości korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym – dane te są udostępniane jedynie wybranym podmiotom, które mają własne metody dotarcia do informacji;
— słabość sytemu kontroli i nadzoru: wyraża się w niewystarczającej skuteczności działań nadzorczych właściwych organów, organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz głównie doraźnych działaniach; wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, utrudnione jest więc ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego;
— kumulowanie uprawnień: nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników;
— lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości: przyjmowanie niepełnej dokumentacji, bez wszystkich wymaganych procedurą dowodów lub załączników, odstępowanie od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych[14].

Należy podkreślić, że korupcja powoduje spadek zaufania do państwa oraz poczucie, iż dla realizacji określonej potrzeby trzeba samemu stać się osobą korumpującą. W ten sposób zjawisko korupcji się rozszerza. Korupcja jest także zabójcza dla gospodarki, gdyż zabija regulacje rynkowe i mechanizm bazujący na wyborze najlepszych rozwiązań w obrębie relacji jakości do ceny. Wygrywa bowiem nie ten, kto jest lepiej do określonego zadania przygotowany, ale ten, kto oferuje wyższą korzyść dla urzędnika. I wreszcie korupcja zniechęca zagranicznych inwestorów,

[14] L. Gruntkowski, H. Bigielmaier, *Zagrożenia korupcyjne przy wydawaniu środków publicznych przez przedsiębiorstwa przy realizacji projektów w ramach funduszy unijnych*, Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny 2015, nr 4 (25), Piła, s. 85–84.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

gdyż zmniejsza ich zaufanie do możliwości racjonalnego planowania, preferując nie tyle lepszych, oferujących lepsze warunki, co lepiej „ułożonych" z władzą.

Nie ulega wątpliwości, że korupcja jest zjawiskiem bardzo niebezpiecznym dla porządku demokratycznego i państwowego w ogóle, gdyż podważa istniejący porządek prawny. Należy przyjąć, że na całym świecie nie znajdzie się ani jeden absolutnie wolny od korupcji kraj. Instytucje społeczne, nawet w państwach o długoletniej tradycji demokratycznej, działają nie do końca idealnie. Musimy zdać sobie sprawę z wszechobecności korupcji, jej faktycznej lub pozornej obecności w każdym aspekcie działania państwa oraz różnorodnych form, w jakich się przejawia. Wbrew powszechnej opinii nie dotyka ona tylko i wyłącznie sfery dóbr materialnych, ale przerzuca się także na inne, często ważniejsze obszary społeczne i polityczne, związane z prawidłowym funkcjonowaniem systemu oraz zaufaniem obywateli do władzy. Na szczęście problem ten jest nagłaśniany przez media, poruszany w dyskusjach, debatach, na spotkaniach o szczeblu lokalnym, krajowym a także na szczytach międzynarodowych. Wiadomości o powszechności korupcji płyną do nas z gazet, telewizji, radia, Internetu. Jednak rzadko zdajemy sobie sprawę, jakie realne zagrożenia mogą z tego powodu wyniknąć, a przez to jak poważne konsekwencje mogą zagrażać naszej demokracji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Agnieszka Sadło-Nowak

ROZDZIAŁ 5

Wyzwania i zagrożenia dla funkcjonowania państwa wynikające z przestępstwa łapownictwa

Streszczenie: Łapownictwo jest często popełnianym, powszechnym przestępstwem, które atakuje działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego od zewnątrz. Sprzedajność i przekupstwo uderzają w zasady bezstronności i jednakowego traktowania obywateli oraz w prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Przedmiotem ochrony w obu postaciach łapownictwa jest bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne, jak również zaufanie społeczne do sprawiedliwości działań instytucji państwowych i samorządu terytorialnego oraz instytucji publicznych w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych. Problem zwalczania korupcji i przeciwdziałania jej stał się w ostatnim czasie jednym z często poruszanych zagadnień. Tematykę tę znaleźć możemy zarówno w programach partii politycznych, jak i organizacji społecznych. Zauważalne stają się kwestie zmian wadliwych przepisów, które zmierzają do wyeliminowania wszelkich zachowań niezgodnych z prawem mogących stać się podłożem korupcji.

Słowa kluczowe: łapownictwo, kodeks karny, korupcja, zagrożenie, odpowiedzialność.

CHALLENGES AND THREATS TO THE FUNCTIONING OF THE STATE RESULTING FROM THE CRIME OF BRIBERY

Summary: Bribery is an often committed, common crime that affects the activity of state institutions and local self-government from the outside. These crimes violate the principle of impartiality and equal treatment of citizens and the proper functioning of these institutions. The object of protection in both forms of bribery is disinterestedness of public officials as well as public confidence in the fairness of actions of state institutions and local government and public institutions in foreign countries and international organizations. The problem of combating and preventing corruption has become recently one of the main topics. It can be found both in the programs of political parties and social organizations. Noticeable changes have become issues of defective laws, which seek to eliminate all kinds of illegal behavior, which could become the ground of corruption.

Keywords: bribery, Penal Code, corruption, danger, responsibility.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Łapownictwo towarzyszyło ludzkości od najdawniejszych czasów. Niewiele czynów bezprawnych może się poszczycić dłuższą historią. Łapownictwem zajmowała się już Biblia, gdzie czytamy: „Przekupstwo czyni oczy mądrego ślepymi i przekręca sprawę tego, który ma słuszność"[1]. Występowali przeciwko niemu prorocy, stwierdzając, iż: „niegodziwiec dar bierze z zanadrza, by ścieżki prawa naginać". Działo się tak, ponieważ już pierwsze państwa, historycznie ukształtowane, prowadziły różnorodną aktywność za pośrednictwem swoich urzędników, za sprawą których nadarzały się okazje do nadużyć[2]. Działalność państwa mogła być destabilizowana z zewnątrz, przez osoby, które w jego służbie nie pozostawały – jak również przez samych urzędników, którzy wykorzystywali swoje przywileje niezgodnie z intencją panującego, w celu osiągnięcia nienależnych korzyści. Stąd też wyodrębnienie tzw. przestępstw urzędniczych znaleźć możemy już w najstarszych pomnikach prawa[3].

Łapownictwo jest zjawiskiem występującym w każdym społeczeństwie i we wszystkich państwach, bez względu na stopień rozwoju gospodarczego i ustrój. Jest patologią społeczną, czyli takim zachowaniem jakiegoś elementu systemu społecznego czy też instytucji, które stoi w konflikcie ze światopoglądem i systemem wartości akceptowanymi w danej społeczności. Jako element rzeczywistości większości społeczeństw, łapownictwo doprowadza częstokroć do zachwiania instytucji demokratycznych oraz moralnych podstaw społeczeństwa. Korupcja pojawia się na różnych płaszczyznach życia gospodarczego i społecznego, występując oczywiście w rożnych formach. Osłabia państwo nie tylko na arenie międzynarodowej, ale także uderza w jego system prawny oraz politykę.

Korupcja osób publicznych, której jednym z elementów jest łapownictwo, stanowi jeden z największych i coraz bardziej nasilających się problemów współczesnego świata. Zasięg tego zjawiska niepokoi już nie tylko rządzących czy też zajmujące się tym instytucje, ale również, a może przede wszystkim, zwykłych obywateli, w znacznym stopniu oddziałuje ono bowiem na zaufanie społeczeństwa do władz oraz zmniejsza wiarygodność i poparcie dla przedstawicieli sprawujących władzę w danym państwie.

Eksploatacja funkcji publicznych do własnych prywatnych celów stała się w dzisiejszych czasach bardzo dużym problemem. Problemem, który jest szeroko dyskutowany. W obecnych czasach korupcja nie ogranicza się do wręczania łapówek osobom, które pełnią funkcje publiczne, jest to niestety coraz bardziej rozbudowany system.

---

[1] *Piąta Księga Mojżeszowa*, rozdz. XVI, wiersz 19.

[2] Za: M. Surkont, *Łapownictwo*, Gdańsk 1998, O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 16–17.

[3] Za: M. Surkont, *Łapownictwo*, Gdańsk 1998; U. Stock, *Entwickklung und Wesen der Amtswerbrechen*, Leipzig 1932, s. 4; B.S. Utiewski: *Obszczijeuczenije o dołżnostnychpriestuplenijach*, Moskwa 1948, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Funkcjonuje wiele definicji korupcji. Tym, co je łączy, jest wyraźne zaznaczenie negatywnych działań, niezgodnych z normami prawnymi i społecznymi oraz regułami ekonomicznymi. Słownik języka polskiego opisuje korupcję jako czyn deprawujący, niezgodny z przyjętym systemem wartości. Zostaje ona zdefiniowana jako „przyjmowanie łapówek przez urzędników lub funkcjonariuszy w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa"[4].

Korupcja (łac. *corrutpio* – zepsucie) to nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania korzyści prywatnych, najczęściej materialnych bądź osobistych. Korupcja w ujęciu prawnym jest zachowaniem niezgodnym z prawem, nielegalnym, zabronionym przez obowiązujący system prawa; to postępowanie przestępne, za które przewidziane są sankcje.

Najszerszą definicję korupcji stanowi definicja Rogowa i Lasswella[5]. Zgodnie z nią jest to czyn, który popełnia ten, kto swoim bezpośrednim lub pośrednim interesem narusza system reguł, za którego realizację jest odpowiedzialny. W obecnych czasach korupcja przybiera coraz to nowe formy, pojawia się w różnych postaciach i w nowych dziedzinach. Niedwuznaczne zdefiniowanie tego zjawiska jest dosyć pożądane, jednak musi to być definicja nie tylko konkretna i jednoznaczna, ale również na tyle elastyczna, aby mogła objąć jego wszelkie występujące i przyszłe przejawy. Definicja korupcji występuje też na przykład w Konwencji o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym. W rozumieniu art. 2 Konwencji termin korupcja oznacza: żądanie, oferowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub każdej innej nienależnej korzyści, które powodują wypaczenie właściwego wykonywania obowiązków lub zachowania wymaganego od osoby, która przyjęła łapówkę, nienależną korzyść lub zaakceptowała obietnicę korzyści.

Ustawa z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym definiuje zjawisko korupcji jako czyn „polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji"[6]. Przed powstaniem tej ustawy zdefiniowane zostało jedynie łapownictwo, które jest oczywiście składową korupcji. W świetle przepisów Kodeksu karnego łapownictwo dzieli się na bierne (sprzedajność) oraz czynne (przekupstwo).

Łapownictwo uważane jest za jedno z typowych przestępstw urzędniczych, godzących w działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego. Prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządowych opiera się na zasadzie bezinteresowności osób pełniących w nich funkcje. Nieprzestrzeganie tej

[4] http://sjp.pwn.pl/sjp/korupcja;2564758.html, dostęp: 28.01.2017.

[5] E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 62.

[6] Art. 1 ust. 3a pkt. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1310.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zasady staje się czynem społecznie szkodliwym, a Kodeks karny czyn taki uważa za przestępstwo.

Łapownictwo jest przestępstwem określanym mianem współsprawstwa koniecznego. Wymaga ono, aby przy jego popełnianiu współpracowały co najmniej dwie osoby – przekupujący i przekupywany. Ten, który daje łapówkę, atakuje to samo dobro, co przyjmujący ją.

W łapownictwie brak jest zindywidualizowanej ofiary, dlatego bardzo często zalicza się je do grupy przestępstw „bez ofiary". To jednak błędne podejście, ponieważ koszty finansowe łapownictwa, wprawdzie rozrzucone w czasie, odbijają się we wzroście opłat, podatków i cen towarów.

Przestępstwo łapownictwa ma istotę latentną, która powoduje, że nie powstają materialnie uchwytne ślady jego wystąpienia. Znane są tylko takie liczby, ile przestępstw wykryto. Nie budzi więc zdziwienia, że zarówno rozpoznanie, zwalczanie, jak i podanie choćby przybliżonej oceny rozmiarów tego zjawiska jest bardzo utrudnione.

W historii polskiego prawa karnego i literaturze staropolskiej łapownictwu poświęcano dużo miejsca. Chociaż pojęcie „łapówka" nie było wtedy określone, liczba synonimów, które je zastępowały, daje podstawę do twierdzenia, że zasięg tego zjawiska był szeroki. Za czasów Kazimierza Wielkiego łapownictwo występowało pod pojęciem fałszywego wyrzekania, co identyfikowało się z wydawaniem wyroków „przeciwko sumieniu" i sprawiedliwości, zwykle w celu zysku. Przestępstwo to było w ścisłym związku z „przekroczeniami przeciwko porządkowi sądowemu", a mianowicie: zapoznawaniem bez zlecenia sędziego, przywołaniem sprawy nie w porządku, wydaniem niesprawiedliwego wyroku[7]. W kodeksie karzącym Królestwa Polskiego z 1818 r., wzorowanym na austriackiej ustawie karnej, łapownictwo uregulowane było w grupie występków przeciwko obowiązkom służby publicznej.

Kodeks karny z 1932 r., zwany kodeksem Makarewicza, przyjmował, że wręczenie i przyjęcie łapówki stanowiły samodzielne, ale rdzennie ze sobą powiązane przestępstwa. Te dwie odmiany łapownictwa zostały umieszczone w różnych rozdziałach. Łapownictwo czynne znalazło się w rozdziale XXI, zawierającym „przestępstwa przeciwko władzom i urzędom", jednak karalne było jedynie udzielanie korzyści majątkowej lub osobistej po to, żeby skłonić urzędnika do naruszenia obowiązku służbowego czy też za takie naruszenie. W rozdziale XLI, zawierającym „przestępstwa urzędnicze", umieszczone zostało natomiast łapownictwo bierne. Opisane było ono w art. 290. W § 1 tego artykułu dla urzędnika, który w związku z urzędowaniem przyjmował dla siebie lub innej osoby korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnicę bądź też takiej korzyści żądał, przewidziana była kara do 5 lat więzienia. W § 2 zawarto zagrożenie karne do 10 lat więzienia dla urzędnika, który uzależniał czynność urzędową od otrzymania dla siebie lub

[7] Za: M. Surkont, *Łapownictw*o, Gdańsk 1998, por.: K. Hube, *Ustawodawstwo Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1981, s. 141.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

innej osoby korzyści majątkowej lub osobistej, albo przyjmował korzyść taką lub jej obietnicę za czynność, która sprzeciwiała się lub miała się sprzeciwiać ustawie. Tak odmienne potraktowanie łapownictwa biernego i czynnego, które polegało dosłownie na rozdzieleniu tych dwóch bardzo ściśle ze sobą związanych przestępstw, nie było spowodowane chęcią zerwania solidarności między dającym i biorącym, lecz uzasadnione poglądem Juliusza Makarewicza na współdziałanie przy przestępstwach indywidualnych. Według Makarewicza *extraneus* nie mógł nigdy ponosić odpowiedzialności za współdziałanie przy przestępstwach indywidualnych, do których oczywiście zaliczały się przestępstwa urzędnicze[8].

Kodeks z 1932 r. analogicznie traktował posunięcie polegające na żądaniu łapówki, gdy inicjatywę przejawiał urzędnik i przyjęcie łapówki dokonane z inicjatywy wręczającego. Przepisy art. 290 ignorowały zagadnienie rozmiarów łapówki. Dlatego też zaczęto wnosić postulaty wprowadzenia typów kwalifikowanych łapownictwa przez osobę pełniącą szczególnie odpowiedzialną funkcję[9].

W okresie powojennym przestępstwo łapownictwa uznano za jedną z plag, które niosą zagrożenie socjalistycznemu porządkowi. Zjawisko łapownictwa, jak większość spraw w tym okresie, upolitycznio no. Podkreślano związek łapownictwa ze szpiegostwem i zdradą tajemnicy państwowej. Dekret z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa[10] (wprowadzony w miejsce dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o tej samej nazwie), tzw. mały kodeks karny, stanowił, że obywatel polski, który w związku z działalnością na szkodę państwa polskiego przyjmował od osoby działającej w interesie obcego rządu lub innej organizacji dla siebie albo innej osoby korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę bądź takiej korzyści żądał, podlegał karze więzienia na czas nie krótszy niż 5 lat lub dożywotnio albo karze śmierci. W przepisach tych wprowadzono pewną klauzulę, zawartą w art. 47, która miała na celu rozbicie solidarności sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym. Nie podlegał bowiem karze, kto na żądanie udzielił lub obiecał udzielić urzędnikowi albo innej osobie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z jego urzędowaniem, jeżeli powiadomił o tym władzę powołaną do ścigania przestępstw. Osoba taka musiała jednak złożyć zawiadomienie, zanim władza powołana do ścigania przestępstw dowiedziała się o tym zdarzeniu lub też ujawnić prawdę najpóźniej przy pierwszym przesłuchaniu w toku postępowania karnego.

Kodeks karny z 1969 r. przewidywał w przestępstwie łapownictwa biernego jeden typ podstawowy i cztery typy kwalifikowane, natomiast w łapownictwie czynnym jeden typ podstawowy i trzy typy kwalifikowane. Kodeks ten realizo-

[8] L. Tyszkiewicz, *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, Prokuratura i Prawo 2004, 11–12, s. 35–36.

[9] H. Popławski, A. Weiser, *Sprzedajność urzędnicza w polskim prawie karnym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 1960, nr 2.

[10] Dz.U. nr 30, poz. 192 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

wał myśl zasadniczego rozróżnienia odpowiedzialności karnej – ustawodawca wychodził z założenia, że osoba żądająca łapówki albo uzależniająca czynność służbową od otrzymania łapówki powinna ponosić surowszą karę. Kodeks ten przy łapownictwie czynnym roku przewidywał wypadek mniejszej wagi, który nie występował w postaciach łapownictwa biernego. Jeśli chodzi o sankcje karne, to w niektórych wariantach przestępstwa przekupstwa zostały okrojone w stosunku do przestępstwa sprzedajności. Nie przewidywano jednak całkowitej bezkarności łapownictwa czynnego, natomiast w obu postaciach przestępstwa łapownictwa wprowadzono możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia[11]. Zgodnie z art. 243 Kodeksu karnego z 1969 r. wspomniana sytuacja mogła wystąpić, jeżeli sprawca o fakcie popełnienia przestępstwa i jego okolicznościach powiadomił organ powołany do ścigania, zanim organ ten o nich się dowiedział. Z dobrodziejstwa tego przepisu mogli skorzystać zarazem zarówno wręczający, jak i przyjmujący łapówkę, jeśli zawiadomili o takim zdarzeniu wspólnie. W sytuacji, gdy obie strony nie zawiadomiły o tym fakcie wspólnie, możliwość skorzystania z tego przywileju miał jedynie ten, który zawiadomił pierwszy.

W tym miejscu wskazać należy, iż na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego[12] zrezygnowano z zawiadamiania odpowiednich organów i powrócono do promowania współpracy z organami przez sprawców łapownictwa czynnego[13]. W celu udoskonalenia walki z łapownictwem art. 243 otrzymał nowe brzmienie, w którym wskazywano przypadki obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary, zarówno dla łapownictwa biernego, jak i czynnego. Obligatoryjne nadzwyczajnie złagodzenie kary przewidziane było tylko dla przypadków podstawowego łapownictwa biernego i podstawowego łapownictwa czynnego oraz wypadków mniejszej wagi, czyny te wiązać się musiały jednak z uzależnieniem wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści bądź z żądaniem takiej korzyści ze strony osoby pełniącej funkcję publiczną. W pozostałych przypadkach łapownictwa biernego i czynnego pozostawiono jedynie ewentualność nadzwyczajnego złagodzenia kary. Ostało się natomiast jedynie fakultatywne odstąpienie od wymierzenia kary[14].

Kodeks karny z 1997 r.[15], wchodząc w życie 1 września 1998 r., przejął znaczną część przepisów z Kodeksu karnego z 1969 r., lecz tylko nieliczne pozostawił w niezmienionej treści. Przestępstwa korupcyjne, a wśród nich bierne i czynne łapownictwo, umieszczone zostały w rozdziale XXIX, zatytułowanym „Przestęp-

[11] L. Tyszkiewicz, *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, Prokuratura i Prawo, 2004, nr 11–12, s. 38–39.

[12] Dz.U. nr 41, poz. 273 ze zm.

[13] C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 21–22.

[14] L. Tyszkiewicz, *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 11–12, s. 40.

[15] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

stwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego". W nazwie rozdziału instytucje państwowe i społeczne zastąpiono instytucjami państwowymi i samorządowymi. W rozdziale tym należało wyróżnić jako dobro chronione działalność samorządów terytorialnych, w związku ze zmianami ustrojowymi w Polsce po 1990 r. Podobnie jak przy poprzednim kodeksie, tak i tym razem ustawodawca, wprowadzając Kodeks karny w 1997 r., nie ujął w nim definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, zdefiniował jedynie funkcjonariusza publicznego (art. 115 § 13 Kodeksu karnego). Jak wiadomo – kodeks ten spotkał się od początku swego legislacyjnego istnienia z krytyką. Odżyła między innymi sprawa niedostatków regulacji problematyki łapownictwa. Dość prędko podjęto się przygotowania nowelizacji kodeksu. Koncepcja zerwania solidarności między dającym i biorącym łapówkę została przyjęta w obszernej ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r., nowelizującej m.in. Kodeks karny, która – z powodu weta Prezydenta – nie weszła w życie[16].

Dokonując inferencji poszczególnych przepisów zawartych w rozdziale XXIX Kodeksu karnego z 1997 r., zauważyć można, że kryminalizacja przestępstwa łapownictwa w sektorze publicznym w zasadzie nie różniła się od wcześniejszych. Zwrócić uwagę należy ponadto na rezygnację (w porównaniu do art. 242 Kodeksu karnego z 1969 r.) z odpowiedzialności pomocnika i podżegacza do sprzedajności. Jak już zostało wspomniane, w ustawie tej zabrakło również zapisów dotyczących rozbijania solidarności sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym, która to koncepcja zawarta była w art. 243 Kodeksu karnego z 1969 r. Sprawcy łapownictwa mogli liczyć jedynie na możliwości, jakie dawał zapis art. 60 § 3 lub § 4 Kodeksu karnego, tj. nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia.

W zestawieniu Kodeksu karnego z 1997 r. z zawartymi w międzynarodowych konwencjach kwestiami odnoszącymi się do zwalczania korupcji dopatrzono się konieczności rozszerzenia kryminalizacji przestępstw o charakterze korupcyjnym oraz usankcjonowania nowych zachowań korupcyjnych. Po wspomnianym wecie Prezydenta proces legislacyjny ruszył od nowa. Z dniem 1 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych ustaw[17]. Wprowadziła ona definicję „osoby pełniącej funkcję publiczną", która do tej pory nie miała legalnej definicji. Wspomnieć należy również, że ta tzw. nowela korupcyjna dodała do kodeksu karnego zachowania zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w zakresie łapownictwa biernego – w art. 228 § 6 k.k. i łapownictwa czynnego – w art. 229 § 5 k.k. W § 6 art. 229 k.k. kontynuowano natomiast rozwiązania Kodeksu karnego z 1969 r. w zakresie braku odpowiedzialności za przestępstwo łapownictwa czynnego, rozszerzając gwarancję dla sprawcy tego czynu do całkowitej bezkarności, przy spełnieniu określonych warunków. W roz-

[16] L. Tyszkiewicz, *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, Prokuratura i Prawo, 2004, nr 11–12, s. 43.

[17] Dz.U. nr 11, poz. 1061.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

wiązaniach tych przyjęto, w granicach możliwości, symetrię między łapownictwem biernym i czynnym tak w zakresie dyspozycji, jak i sankcji. Jedynym wyjątkiem jest wspomniany przywilej bezkarności dla dającego łapówkę. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. rozbiła solidarność sprawców korupcji, która stanowi główne utrudnienie w walce z tą patologią. Należy mówić o powrocie w tych przepisach do rozwiązań zachęcających do ujawniania okoliczności przestępstwa, które funkcjonowały w polskim prawie do 1997 r.[18].

Łapownictwo tyczyć się może osoby pełniącej funkcję publiczną na jakimkolwiek etapie hierarchii, jak również w każdej dziedzinie działalności publicznej. Nie znajdziemy stref w pełni wolnych od tego zjawiska. Pokusie wzięcia łapówki ulegają zarazem szeregowi pracownicy zatrudnieni w administracji najniższego szczebla, jak i reprezentanci najważniejszych organizacji międzynarodowych czy głowy państw. Przyczyny powstawania zjawiska łapownictwa nie są jednoznaczne, choć za główną przyczynę bardzo często uważa się żądzę zysku i obustronne korzyści. W ostatnim czasie źródeł tego zjawiska badacze doszukują się w dziedzictwie kulturowym państw, jak również w mentalności społeczeństwa.

Obecność łapownictwa czy też szerzej – korupcji nie jest uwarunkowana stopniem rozwoju i bogactwem państwa czy społeczeństwa ani też uzależniona od położenia geograficznego. Korupcję osób publicznych obserwować możemy zarazem w krajach biednych – rozwijających się lub przechodzących przeobrażenia ustrojowe, jak również w krajach zamożnych i rozwiniętych, gdzie trudno szukać problemu w zbyt małych zarobkach osób, które piastują funkcje publiczne. Ciężko też wskazywać tutaj na brak kwalifikacji lub wzorców moralnych. Łapownictwo wywiera bardzo niewłaściwy wpływ na wszelkie ważne procesy, które zachodzą w państwie, np.: podnosi koszty administracji; podważa reguły funkcjonowania państwa; prowadzi do niewydajności; osłabia konkurencję wolnorynkową; prowadzi do parcelacji praworządności; zagraża demokracji i prawom człowieka, jak również stabilności instytucji demokratycznych; podważa zaufanie obywateli do państwa.

Wśród podstawowych mechanizmów korupcjogennych wyróżnić natomiast należy: nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania, słabość systemu kontroli i nadzoru, kumulowanie uprawnień, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości[19]. Z przeprowadzanych badań wynika, że do korupcji/łapownictwa dochodzi głównie w sytuacji zetknięcia się środowiska publicznego z prywatnym. Przestępczość korupcyjna może pojawiać się w każdej dziedzinie życia społecznego, szczególnie tam, gdzie od decyzji pojedynczych osób zależy pozytywne lub negatywne załatwienie sprawy. Utrwalone w społeczeństwie zwyczaje korupcyjne

[18] Z. Dobrowolski, *Analiza regulacji prawnych w aspekcie przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym*, Studia Lubuskie 2006, 2, s. 221.

[19] Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

są czynnikiem niszczącym struktury państwowe. W sytuacjach skrajnych dochodzi do powstania rozbudowanego systemu przestępczych zachowań i zależności.

Przeciwdziałanie korupcji i zwalczanie jej wymaga podejścia systemowego, bowiem jest to zjawisko społeczne, którego nie jest w stanie ograniczyć jedna, nawet najsprawniej działająca instytucja. Podstawowym zadaniem powinno być wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Nacisk położony powinien zostać na: dokonanie przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej, wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej, kształtowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie, jak również zwiększenie aktywnego udziału społeczeństwa w procesie zapobiegania temu zjawisku i zwalczania go. Istotną kwestią jest również wzmocnienie współpracy społeczeństwa i organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz wspieranie postaw etycznych w sektorze prywatnym[20].

[20] *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tomasz Safjański

ROZDZIAŁ 6

Czynniki warunkujące rozwój przestępczości narkotykowej w Polsce

Streszczenie: Artykuł omawia podstawowe determinanty kształtujące przestępczość narkotykową w Polsce, wśród których są czynniki prawno-polityczne, ekonomiczno-społeczne oraz technologiczne. Omawiane czynniki z jednej strony sprzyjają rozwojowi przestępczości narkotykowej (bodźce), z drugiej zaś mogą stanowić dla niej przeszkodę (antybodźce).

Słowa kluczowe: przestępczość narkotykowa, bodźce, antybodźce, bezpieczeństwo.

FACTORS DETERMINING THE DEVELOPMENT OF DRUG CRIME IN POLAND

Summary: The article discusses the key determinants of drug crime in Poland, among which are legal, political, economic, social and technological factors. The factors on the one hand speed up the development of drug crime (stimulants), on the other hand can be obstacles (anti-stimulants).

Keywords: drug crime, stimulants, anti-stimulants, security.

Na kształt przestępczości narkotykowej w Polsce wpływ wywiera szereg bodźców, wśród których należy przede wszystkim wskazać przyczyny prawno-polityczne, ekonomiczno-społeczne oraz technologiczne.

Czynniki prawno-polityczne

Czynnikami w znaczący sposób wyznaczającymi kształt i rodzaj zagrożeń związanych z przestępczością narkotykową pozostają szeroko rozumiane uwarunkowania geopolityczne Polski. Należy tu wskazać na zintegrowanie Polski w ramach Unii Europejskiej oraz funkcjonowanie w ramach obszaru Schengen. Polska odpowiada za ochronę zewnętrznej granicy UE, przy czym granice państwowe

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

z Rosją, Białorusią i Ukrainą są najdłuższym odcinkiem unijnej granicy zewnętrznej na wschodzie (jednocześnie jest to jeden z najdłuższych krajowych odcinków unijnej granicy lądowej). Duże znaczenie ma także położenie Polski na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych i przemytniczych przebiegających na głównych kierunkach geograficznych (wschód-zachód oraz północ-południe) oraz to, że jej terytorium stanowi jeden z najbardziej wysuniętych na wschód obszarów unijnych. Nie bez znaczenia są regularne połączenia promowe pomiędzy portami usytuowanymi w państwach członkowskich UE/Schengen oraz możliwość swobodnej żeglugi po Morzu Bałtyckim przez jednostki żeglugi rekreacyjnej oraz rybołówstwa przybrzeżnego. Usytuowanie geograficzne predysponuje Polskę do pełnienia roli obszaru tranzytowego w międzynarodowym przemycie narkotyków.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i do układu z Schengen spowodowało zniesienie ograniczeń dotyczących przepływu towarów oraz osób na granicach z innymi państwami unijnymi. Możliwość swobodnego przekraczania granicy stanowi bodziec dla wzrostu zagrożenia przemytem narkotyków ze względu na zniesienie kontroli granicznej pomiędzy państwami członkowskimi. Z kolei zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych UE skutkuje wzrostem zapotrzebowania na usługi zorganizowanych grup przestępczych, gdyż tylko takie działania mogą zapewnić skuteczność przerzutu narkotyków przez granicę.

Nie bez znaczenia jest również sytuacja polityczna w krajach produkcji narkotyków oraz państwach tranzytowych, w szczególności trwające wojny i konflikty. Należy konstatować, że na poziom zagrożenia przestępczością narkotykową w Polsce pośrednio wpływ wywierają konflikty narodowościowe w innych częściach świata, łącznie z konfliktami wynikającymi z systemu klanowego. Produkcja i przemyt narkotyków stanowią dla stron konfliktów źródło finansowania działań bojowych (np. zakup uzbrojenia, amunicji).

Z tego powodu napięcia polityczne i społeczne w innych państwach stymulować mogą zjawisko przemytu narkotyków w kierunku Polski, traktowanej w tym zakresie zarówno jako obszar tranzytowy, jak i rynek docelowy. Polska w omawianym procederze spełnia również rolę obszaru czasowego magazynowania przemycanych narkotyków, gdzie są one przepakowywane i przygotowywane do dalszego transportu. Stąd ilość narkotyków znajdująca się na terenie Polski może być większa, niż by to wynikało z zapotrzebowania na rynku wewnętrznym. Do Europy afgańska heroina w dużej mierze przemycana jest trasami tzw. szlaku jedwabnego, przebiegającymi głównie przez Tadżykistan i Rosję. Przedstawiona sytuacja generuje w Polsce zagrożenie przemytem i obrotem heroiną. Przykładowo w 2002 r. CBŚ KGP zaobserwowało wzrost przemytu heroiny kierowanej tranzytem przez Polskę w następstwie rozwoju nielegalnych plantacji w Afganistanie po upadku reżimu talibów[1].

[1] *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej i narkotykowej przez CBŚ KGP w 2002 r.*, Komenda Główna Policji, http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html, s. 5, dostęp: 1.07.2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

W dalszej perspektywie czasowej wpływ na poziom zagrożenia przestępczością narkotykową w Polsce może mieć włączenie do UE nowych państw, w których od dawna struktury przestępcze mają silną pozycję (Macedonia oraz potencjalnie Turcja). Spowoduje to automatycznie wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych działających w granicach unijnych. Omawiane okoliczności mogą doprowadzić w Polsce do wzrostu podaży heroiny pochodzącej z państw tzw. Złotego Półksiężyca (Afganistanu, Pakistanu, Iranu) przemycanej szlakiem bałkańskim. Analogicznie na wskazanym kierunku zagrożenie stanowić będzie zorganizowany przerzut nielegalnych imigrantów.

Wśród czynników prawnych warunkujących rozwój przestępczości narkotykowej w Polsce wymienić należy m.in.: zakres uprawnień ustawowych Policji i innych służb w odniesieniu do wykrywania i ścigania przestępstw narkotykowych oraz politykę karną, a w szczególności zagrożenie karą w przypadku popełnienia przestępstwa związanego z narkotykami. Liberalna polityka karania, polegająca na zasądzaniu kar w granicach najniższego możliwego zagrożenia karą, stanowi ważny bodziec dla rozwoju omawianej przestępczości. Istnieje również zależność między skutecznością zwalczania przestępstw narkotykowych a liczbą kierowanych do tych zadań policjantów oraz zasobami środków materiałowo-sprzętowych, którymi dysponują.

Pośrednio na zagrożenia przestępczością narkotykową w Polsce wpływa poziom i jakość współpracy z organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości innych państw. Dlatego ważnym czynnikiem politycznym z punktu widzenia zwalczania przedmiotowych zagrożeń jest międzynarodowa współpraca w ramach takich platform, jak: Europol, Schengen, Baltcom czy Interpol. Dla przykładu ograniczenia faktyczne we współpracy operacyjnej sprzyjają traktowaniu Polski przez osoby poszukiwane jako miejsca ukrywania się przed organami wymiaru sprawiedliwości innych państw.

Za czynnik sprzyjający rozwojowi przestępczości narkotykowej w Polsce trzeba uznać słabość organów ścigania Ukrainy i Białorusi.

Czynniki ekonomiczno-społeczne

Diagnozowanie zagrożeń ze strony przestępczości narkotykowej wymaga uwzględnienia również szeregu czynników ekonomicznych, m.in.: globalizacji procesów ekonomicznych, skutków światowego kryzysu gospodarczego, cen narkotyków w nielegalnym obrocie w kraju i zagranicą (detalicznych i hurtowych), poziomu podaży i popytu na narkotyki w Polsce i krajach sąsiednich, chęci osiągnięcia szybkiego i wysokiego zysku z obrotu narkotykami przez zorganizowane grupy przestępcze oraz wysokości nakładów budżetowych na organy ścigania.

Czynnikiem ułatwiającym rozwój przestępczości narkotykowej w Polsce jest zjawisko globalizacji procesów ekonomicznych, obejmujące aktywność inwestycyjną

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w Polsce nielegalnych ośrodków kapitałowych, angażujących środki finansowe pochodzące z obrotu narkotykami, co w konsekwencji powodować może dalszy rozwój działań związanej z obrotem narkotykami.

Czynnikiem warunkującym zagrożenie przestępczością narkotykową w Polsce są różnice w cenach narkotyków pomiędzy z jednej strony „starymi" państwami UE i Polską a państwami spoza UE. W Polsce nie ma rozwiązań systemowych w zakresie zbierania danych o cenach narkotyków. Dane o cenach detalicznych pochodzą z informacji uzyskiwanych na bieżąco przez Policję. Z karnoprawnego punktu widzenia wartość zabezpieczonych narkotyków nie ma znaczenia dla kwalifikacji czynu. Informacja o wartości zabezpieczonych narkotyków ma znaczenie dla określenia wysokości strat finansowych odniesionych przez zorganizowane grupy przestępcze. Na cenę narkotyków ma wpływ szereg czynników, m.in.: zróżnicowanie terytorialne, czystość narkotyku, intensywność działań policyjnych, jak również sytuacja międzynarodowa. Ceny narkotyków w 2009 r. w Polsce kształtowały się następująco: marihuana 7 euro (minimalna 4 – maksymalna 12), haszysz 7 euro (4 – 13), heroina 50 euro (25 – 90), kokaina 60 euro (32 – 65), amfetamina 9 euro (5 – 25), ecstasy 3 euro (2 – 7), LSD 6 euro (3 – 11)[2].

Wysoka cena na rynku krajów zachodnioeuropejskich powoduje opłacalność przemytu nawet stosunkowo niewielkich ilości substancji odurzających. Dlatego Polska jest krajem nielegalnego tranzytu narkotyków ze wschodu Europy i Azji do Europy Zachodniej oraz w dużej mierze również krajem docelowym. Polskie grupy przestępcze wykazują duże zapotrzebowanie na prekursory (BMK) przemycane zza wschodniej granicy (Białoruś, Ukraina). Wynika to przede wszystkim z nieopłacalności własnego wyrobu prekursorów, ponieważ ich dodatkowa synteza wydłuża proces produkcji i podnosi koszty produktu finalnego. Ze względu na niższe koszty produkcji oraz mniejsze ryzyko wykrycia polskie zorganizowane grupy przestępcze coraz częściej lokalizują laboratoria produkujące amfetaminę na terytoriach Rosji, Białorusi i Ukrainy. Jest to wytłumaczeniem fenomenu przemytu do Polski amfetaminy i ekstazy produkowanych za wschodnią granicą. Tereny przygraniczne województw podkarpackiego, lubelskiego i podlaskiego ze względu na konieczność zabezpieczenia szlaków przemytniczych narkotyków są obszarami szczególnego nasilenia działalności zorganizowanych grup przestępczych. Na tych obszarach stałym zagrożeniem jest działalność lokalnych grup przestępczych wyspecjalizowanych w logistycznej obsłudze grup przestępczych działających w głębi kraju lub w tranzycie przez Polskę. Wśród nich najbardziej niebezpieczne są mieszane grupy przestępcze, w szczególności polsko-rosyjskojęzyczne, działające w obszarze pogranicznym, tzn. terenie położonym w pobliżu granicy po obu jej stronach.

[2] A. Malczewski, *Nielegalny rynek oraz redukcja podaży na narkotyki*, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa 2010, s. 25 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Czynnikami sprzyjającymi rozwojowi przestępczości narkotykowej są pogorszenie statusu ekonomicznego i zubożenie części społeczeństwa. Brak źródeł utrzymania oprócz bezpośredniego zaangażowania w działalność narkotykową zwiększa również podatność na oddziaływanie zorganizowanych grup przestępczych oferujących nielegalne możliwości zarobku, m.in. udział w charakterze kurierów w przemycie narkotyków. Omawiane zjawisko wzmacniane będzie przez utrzymujące się w naszym kraju bezrobocie (szczególnie w rejonach przygranicznych), a duża dochodowość przestępczego procederu będzie powodowała, że werbowanie przez grupy przestępcze mieszkańców pogranicza (pełniących role przewodników, pomocników) nie napotka na większe problemy.

Rynek wyrobów narkotykowych, na którym funkcjonują zorganizowane grupy przestępcze, jest rynkiem stymulowanym przez konsumenta, tzn. podaż jest dostosowywana do występującego popytu. Popyt na narkotyki utrzymuje się zwłaszcza wśród młodych ludzi, szczególnie dotkniętych kryzysem transformacji, obserwujących upadek dotychczasowych wartości, bezradność pokolenia rodziców, brak perspektyw po ukończeniu szkoły. Badania jakościowe prowadzone wśród młodych konsumentów narkotyków wskazują na wykrystalizowanie się w Polsce trzech „światów" narkomanii. Najniższą pozycję zajmują osoby uzależnione od kompotu, które różni od pozostałych nie tylko typ używanej substancji, ale także wyższy wiek, niska pozycja materialna, mała atrakcyjność kulturowa, często bezdomność – to tzw. trzeci świat. Drugi świat stanowią młodzi ludzie palący *brown sugar* lub coraz częściej przyjmujący heroinę w iniekcjach. Jest to świat mocno skryminalizowany, odrzucony przez większość rówieśników, zmarginalizowany przez pokolenie dorosłych, szukający pomocy w lecznictwie. I wreszcie pierwszy świat, który tworzą młodzi ludzie z kręgu kultury clubbingu, biorący środki inne niż heroina. W tym kręgu znajdują się osoby o względnie wysokiej pozycji społecznej, pracujące, uczące się lub łączące naukę z pracą. Narkotyki stanowią ważny, chociaż nie najważniejszy element ich stylu życia[3].

Najbardziej popularnymi narkotykami w Polsce są pochodne konopi (marihuana i haszysz). Następnym najczęściej konsumowanym narkotykiem jest amfetamina i jej pochodne, głównie ecstasy (MDA, MDMA, MDEA, PMA, PMMA). Równolegle narasta problem leków uspokajających i nasennych. Pojawia się w sposób bardzo widoczny rynek brązowej heroiny, a także zaznacza się wyraźnie popyt na kokainę. Dostrzec można spadek zainteresowania LSD, który rekompensowany jest popytem na grzyby halucynogenne (jak np. łysiczka lancetowata) oraz inne halucynogeny pochodzenia roślinnego (szałwia meksykańska – czynnik aktywny salvinorin A). Wśród młodzieży panuje przekonanie o halucynogennym działaniu niektórych roślin powszechnie spotykanych w Polsce, jak np. bieluń dziędzierzawa. Ze względu na nieznajomość składu chemicznego nasion tej rośliny zdarzały się przypadki ciężkich zatruć spowodowanych działaniem zawartej w nich atropiny. W dalszym ciągu utrzymuje się zapotrzebowanie na tzw. pol-

[3] J. Wrona, *Wstęp*, http://www.narkoslang.pl/wstep.html, dostęp: 1.07.2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ską heroinę. W środowiskach zaniedbanej wychowawczo i materialnie młodzieży w rejonach o dużym bezrobociu w dalszym ciągu utrzymuje się wysoki popyt na środki psychoaktywne[4].

Można stwierdzić, że w Polsce dostęp do narkotyków istnieje już nie tylko w dużych miastach i aglomeracjach miejskich, ale praktycznie w każdej miejscowości. Szczególnie niebezpieczne zjawisko związane jest z tym, że ecstasy, amfetamina i marihuana są powszechnie dostępne w większości szkół. Inicjacja narkotykowa następuje w dyskotekach, na prywatkach, imprezach muzycznych, w pubach, salonach gier, szkołach, na boiskach szkolnych, w parkach, na dworcach itp. Dealerzy działają więc wszędzie tam, gdzie gromadzi się młodzież. Zaobserwowano, że w przeciwieństwie do szkół podstawowych i gimnazjalnych uczniowie szkół średnich zażywający narkotyki pochodzą zazwyczaj z rodzin dobrze sytuowanych, pełnych, niezagrożonych bezrobociem i ubóstwem[5].

W celu określenia zagrożeń ze strony przestępczości narkotykowej należy uwzględnić także następujące czynniki społeczno-kulturowe:

— naturalną ciekawość ludzką i dążenie do doznawania nowych wrażeń zmysłowych,
— szeroki zakres i międzynarodowy zasięg aktywności zorganizowanych grup przestępczych trudniących się obrotem narkotykami,
— szeroki i niestwarzający większych problemów dostęp do substancji narkotycznych (Internet, imprezy masowe, prywatne, miejsca publiczne itp.),
— powszechne reklamy farmaceutyków oferujące leki na wszystkie problemy życiowe: ból, stres, starość, bezsenność, brak energii życiowej, co wzmacnia tendencję do sięgania po środki narkotykowe i psychotropowe,
— niechęć do udziału w prowadzonych przez organy ścigania czynnościach operacyjno-śledczych w obszarze zwalczania przestępczości narkotykowej ze strony ofiar czy innych osób związanych z procederem (np. nielegalnych migrantów),
— społeczne przyzwolenie na używanie narkotyków, szczególnie miękkich, jak np. marihuana,
— korupcję wśród osób wykonujących funkcje publiczne (do szczególnie zagrożonych korupcją należą: policja, służby ochrony granic, służby celne, wymiar sprawiedliwości),
— możliwość pełnienia przez polskie zorganizowane grupy przestępcze roli łącznika pomiędzy przestępczością narkotykową ze wschodu i zachodu Europy,
— istnienie języków stanowiących doskonały szyfr dla narkotykowych środowisk przestępczych (np. wietnamski, chiński, ujgurski, adygejski czy choćby gruziński),

[4] *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej i narkotykowej przez CBŚ KGP w 2002 r.*, Komenda Główna Policji, s. 9, http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html, dostęp: 1.07.2013.

[5] J. Wrona, wyd. cyt., s. 2 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— coraz bogatsze doświadczenia własne zorganizowanych grup przestępczych,
— sojusze i przymierza przestępcze,
— konflikty przestępcze.

Ponadto w przypadku przestępczości narkotykowej często występuje zjawisko tzw. wiktymizacji przestępców, które polega na dokonywaniu przestępstw na osobach trudniących się obrotem narkotykami (kradzieże, wymuszenia rozbójnicze – tzw. rekiet oraz rozboje). Proceder ten rozwija się, ponieważ poszkodowani z reguły nie zgłaszają przestępstwa i nie domagają się ścigania sprawców z obawy o ukaranie ich za popełnione przestępstwo narkotykowe.

Zorganizowane grupy przestępcze, dążąc do redukcji kosztów swojej działalności, będą wykorzystywały te same kanały i trasy przerzutowe jednocześnie do przemytu narkotyków i prekursorów, broni palnej i materiałów wybuchowych, ludzi i towarów akcyzowych oraz stosować tzw. przemyt paralelny (obejmuje wykorzystanie tych samych środków transportu do przerzutu nielegalnych przedmiotów również w drodze powrotnej).

W tle powyższych zjawisk należy dostrzegać wielkość sił i środków Policji, Straży Granicznej czy Służby Celnej do wykrywania i ujawniania przestępczości narkotykowej. Wskazane zagrożenia mogą nie zostać zneutralizowane bez zwiększenia środków budżetowych na organy ścigania w Polsce.

Czynniki technologiczne

Przy diagnozowaniu zagrożeń ze strony przestępczości narkotykowej należy uwzględnić: rozwój technologii chemiczno-farmaceutycznej, rozwój technologii telekomunikacyjnej i technologii informatycznych oraz rozwój technik wspomagających proces wykrywczy i technik kryminalistycznych. Bodźcem jest także wzrost znaczenia w ruchu turystycznym środków komunikacji powietrznej, dogodnych do przemytu łatwych do ukrycia narkotyków.

Znaczną siłę oddziaływania na zorganizowaną przestępczość narkotykową mają zmiany w jej otoczeniu technologicznym. W sposób naturalny trzeba zakładać, że zorganizowane grupy przestępcze będą dążyły do wykorzystywania coraz nowszych technologii w produkcji narkotyków i obrocie nimi.

Obszarem o dużej wrażliwości jest technologia farmaceutyczno-chemiczna, której dostępność stymuluje nielegalną produkcję laboratoryjną prekursorów oraz narkotyków syntetycznych. Postęp w dziedzinie chemii i farmacji skutkuje wprowadzaniem nowych substancji narkotycznych oraz metod i sposobów ich produkcji.

Obszar o szczególnej wrażliwości tworzy technologia informatyczna i telekomunikacyjna. Wykorzystanie sieci Internet i elektronicznych nośników informacji pozwala przestępcom na szybkie komunikowanie się, błyskawiczne dokonywanie transakcji kupna narkotyków oraz wymianę informacji i doświadczeń.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Paweł Łabuz, Mariusz Michalski

ROZDZIAŁ 7

Prawne aspekty zwalczania przestępczości narkotykowej w Polsce

Streszczenie: Artykuł omawia uregulowania prawno-kryminalistyczne zwalczania przestępczości narkotykowej. Rozważania autorów skupiają się na rozwiązaniach zastosowanych w polskim prawodawstwie na gruncie obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Słowa kluczowe: przestępczość narkotykowa, narkomania, bezpieczeństwo.

LEGAL ASPECTS OF COMBATING DRUG CRIME IN POLAND

Summary: The article discusses issues related to forensic solutions related to the fight against drug-related crime. The authors' considerations are based on the regulations applied in Polish legislation in reference to regulations functioning under the current Act on counteracting drug addiction.

Keywords: drug crime, drug addiction, security.

Problem narkomanii i przestępczości narkotykowej leży w obszarze zainteresowania polityki karnej i polityki społeczno-zdrowotnej. Ich cele często nie są zbieżne. Prawo karne dąży do ukarania sprawcy przestępstwa, prawo socjalne oraz zdrowia publicznego mają ograniczać narkomanię, sięgając do jej przyczyn. Rozwiązania prawne wobec konsumentów narkotyków są w państwach europejskich różnorodne, każde z nich inaczej przeciwstawia się problemowi używania narkotyków przez swoich obywateli. Niektóre kraje wycofują prawo karne z tego obszaru, traktując narkomanię jako problem społeczny i zdrowotny, inne nie rezygnują z karania użytkowników narkotyków, dając wyraz wiary w karę jako narzędzie zdolne do wymuszenia pożądanych zachowań[1].

[1] J. Sobeyko, P. Bejnarowicz, *Prawo wobec narkotyków i narkomanii. Polska na tle niektórych państw europejskich,* Infos 2011, 14 (106), s. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Głównym wyznacznikiem celów i obszarów działań strategii antynarkotykowej w Polsce są Krajowe Programy Przeciwdziałania Narkomanii (KPPN). Podstawą prawną do uchwalania i realizowania programów jest ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Pierwszy Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii powstał w 2002 r., na podstawie ustawy z 1997 r. i obejmował okres od 2002 r. do 2005 r. W formie rozporządzenia Rady Ministrów, po raz pierwszy w krótkiej historii strategii antynarkotykowych w Polsce, program wydany został w 2006 r. i objął lata 2006–2010. Przyjęty przez Radę Ministrów program, podobnie jak poprzedni, na lata 2002–2005, opierał się na promowaniu strategii długofalowych, podejmowanych zgodnie z zasadą realizmu w wyznaczaniu celów i możliwości ich osiągnięcia. Podstawą prawną do uchwalenia i realizowania programu był art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Przy tworzeniu i wdrażaniu antynarkotykowej polityki państwa należy brać pod uwagę ewolucję problematyki narkotykowej w skali kraju. Zjawiska takie jak zmiany rozmiarów rozpowszechniania problemu konsumpcji narkotyków w różnych grupach wiekowych, jakościowe zmiany w obrazie narkomanii, wzrost dostępności narkotyków, zróżnicowanie terytorialne używania substancji czy dyfuzja problemu narkomanii do mniejszych społeczności wymagają skoordynowanej i skutecznej reakcji instytucji publicznych, gwarantujących interdyscyplinarne podejście do problemu oraz partycypację w tych działaniach społeczeństwa obywatelskiego[2].

Rozwiązania prawne

Jednym z podstawowych i najważniejszych dokumentów dotyczących narkomanii jest ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Ogłoszona w Dzienniku Ustaw nr 179 z dnia 19 września 2005 r., zastąpiła akt prawny z 1997 r.[3]. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r.[4] roku weszła w życie 4 października 2005 r. Uzupełniona została o rozwiązania dostosowane do regulacji Unii Europejskiej. Zastąpiła ona ustawę z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[5].

Ustawa ta zawiera objaśnienia dotyczące obowiązków organów państwowych w zakresie przeciwdziałania narkomanii oraz ustawowych pojęć związanych z tym zjawiskiem. Precyzuje szczegóły reżimu prawnego w zakresie uprawy maku i konopi, zasad legalnej produkcji i obrotu substancjami psychoaktywnymi. W do-

[2] P. Jabłoński, M. Jędrzejko, *Narkotyki i paranarkotyki (perspektywa polska)*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 28.

[3] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 75, poz. 468 ze zm.

[4] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm., art. 4 pkt 11.

[5] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 75, poz. 468 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

kumencie tym znajdziemy informacje dotyczące zasad postępowania w stosunku do osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem, a także odpowiedzialności karnej za naruszenie regulacji zawartych w ustawie, np. za wytwarzanie i rozpowszechnianie narkotyków.

Zapisy ustawy uporządkowały i doprecyzowały funkcjonowanie polskiego systemu przeciwdziałania problemom generowanym przez narkotyki i narkomanię. Wprowadziły nową jakość do systemu oddziaływań leczniczych, do formułowania i finansowania zadań samorządów w obszarze przeciwdziałania narkomanii, szkoleń kadr, systemu informacji o narkotykach i narkomanii czy zagadnień koordynacji działań w obszarze redukcji popytu i podaży narkotyków. Ustawa wprowadza również zakaz reklamy i promocji substancji psychoaktywnych i środków odurzających w celach innych niż medyczne. Generalnie przepisy ustawy regulują działania wszystkich podmiotów zajmujących się redukcją popytu na narkotyki oraz profilaktyką, leczeniem, rehabilitacją, readaptacją i reintegracją osób uzależnionych. Obejmują one publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje i organizacje pozarządowe oraz organizacje pożytku publicznego, które prowadzą działania w powyższym zakresie. Ustawa reguluje również działania ograniczające podaż narkotyków realizowane przez organy porządkowe i kontrolne państwa, Policję, Straż Graniczną, służby celne, a także organy wymiaru sprawiedliwości, w tym sądy, prokuraturę i służby więzienne. Jej istotną wartością jest podkreślenie wagi samorządu w zapobieganiu narkotykom i narkomanii. Poprzez polepszone warunki do prowadzenia skutecznych działań zarówno w obszarze zdrowia, jak i egzekwowania prawa wzmacnia ona możliwość efektywnego oddziaływania na stan zdrowia publicznego i bezpieczeństwa społecznego[6].

Od 2005 r. ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany te dotyczą głównie rozszerzenia listy środków odurzających i substancji psychoaktywnych[7].

W rozdziale I ustawy o przeciwdziałaniu narkomani z 2005 r. zawarte są przepisy ogólne. Opisane tam ogólne zasady przeciwdziałania narkomanii obejmują:

„1) działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą;

2) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych;

3) ograniczenie szkód zdrowotnych i społecznych;

4) nadzór nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii;

5) zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii;

6) nadzór nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii”[8].

[6] P. Jabłoński, M. Jędrzejko, *Narkotyki i paranarkotyki (perspektywa polska)*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 26–27.

[7] Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 240, poz. 1431.

[8] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Realizacja zasad przeciwdziałania narkomanii jest niezbędnym warunkiem powodzenia działań w walce z narkomanią. Ochrona zdrowia indywidualnego i społecznego w tym zakresie zależy od działania różnych agend prawnych i osób fizycznych. Do zasad przeciwdziałania narkomanii zaliczono w odrębnych sformułowaniach: przeciwdziałanie popytowi (działalność wychowawcza i zapobiegawcza), reparację szkód osobniczych i społecznych (leczenie, rehabilitacja i readaptacja), kontrolę legalnej i nielegalnej podaży oraz zwalczanie nielegalnego obrotu substancjami uzależniającymi i ich produkcji[9].

Przepisy ustawy stosuje się do:

„1) produktów leczniczych, które są środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi lub prekursorami, w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne[10] (…);

2) substancji chemicznych i ich mieszanin, które są prekursorami, w zakresie nieuregulowanym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach."[11].

Obrót środkami farmaceutycznymi, ich wytwarzanie, przetwarzanie i dostępność są regulowane przepisami ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych (…)[12]. Szczególne właściwości substancji psychotropowych i środków odurzających wymagają zaostrzenia nadzoru i wprowadzenia szczególnego trybu dysponowania nimi przez różnych lekarzy. Dlatego w ustawie wprowadzono dodatkowe regulacje w tym zakresie. Prekursory tych substancji mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia *per se*, są to głównie różnego rodzaju rozpuszczalniki i katalizatory[13].

W art. 4 tej ustawy znajdują się szczegółowe określenia pojęć, które są w istotny sposób związane ze zjawiskiem narkomanii w Polsce: grzyby halucynogenne, importer, jednostki naukowe, konopie, konopie włókniste, leczenie, leczenie substytucyjne, mak, mak niskomorfinowy, mleczko makowe, narkomania, ograniczenie szkód zdrowotnych i społecznych, opium, osoba zagrożona uzależnieniem, osoba uzależniona, prekursor, preparat, producent, przetwarzanie, przerób, przewóz, przywóz, rehabilitacja, reintegracja, słoma makowa, substancja psychotropowa, środek odurzający, środek zastępczy, uprawa maku lub konopi, uzależnienie od środków odurzających lub substancji psychotropowych, używanie szkodliwe, używanie środka odurzającego, substancji psychotropowej lub środka

[9] Por.: T.L. Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 54.

[10] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, Dz.U. z 2004 r. nr 53, poz. 533, ze zm.

[11] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

[12] Ustawa z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, Dz.U. nr 105, poz. 452 ze zm.

[13] T.L. Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 20 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zastępczego, wewnątrzwspólnotowa dostawa, wewnątrzwspólnotowe nabycie, wprowadzenie do obrotu, wytwarzanie, wywóz, ziele konopi i żywica konopi[14].

Różne zadania dotyczące „przeciwdziałania narkomanii są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego"[15]. Opiekę wychowawczo-profilaktyczną nad dziećmi i młodzieżą, którzy mogą być zagrożeni uzależnieniem od substancji psychotropowych i środków odurzających, zapewnia Minister Edukacji Narodowej. Pomoc leczniczą, rehabilitację i readaptację społeczną dla osób uzależnionych organizuje Minister Zdrowia, a pomoc dla osób uzależnionych przebywających w zakładach karnych – Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Zdrowia. Takie zadanie mają samorządy terytorialne i organy administracji rządowej, które są podporządkowane Radzie Ministrów. Organy administracji to przede wszystkim resorty i województwa, organy samorządu terytorialnego to głównie sejmiki wojewódzkie, zaś jednostkami samorządu terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Na wszystkich tych organach spoczywa obowiązek planowania działań, inicjowania ich wprowadzania w życie, nadzoru i sponsorowania w zakresie przewidzianym budżetem dotyczącym przeciwdziałania narkomanii[16]. Działania organów samorządowych muszą być zgodne z przepisami określonymi w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej powołał w czerwcu 1991 r. Pełnomocnika ds. Narkomanii. W lipcu 1993 r. utworzono natomiast Krajowe Biuro ds. Narkomanii, jako organ prowadzący i nadzorujący zadania z zakresu leczenia, rehabilitacji i readaptacji społecznej osób uzależnionych. Biuro to opracowuje podstawową politykę, strategię i metody zapobiegania narkomanii. Wspiera również wykonywanie różnych zadań z zakresu narkomanii przez organizacje pozarządowe oraz realizuje zadania szkoleniowe i wspiera politykę wydawniczo-oświatową. Krajowe Biuro ds. Narkomanii finansowane jest z budżetu państwa za pośrednictwem MZ. W zakresie profilaktyki finansuje ono:

- programy promocji zdrowia;
- prowadzenie placówek wychowawczych w zakresie profilaktyki środowiskowej dla dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem od narkotyków;
- programy profilaktyczne dla rodzin dzieci zagrożonych uzależnieniem[17].

W zakresie rehabilitacji i readaptacji społecznej dla osób uzależnionych biuro to zleca:

- prowadzenie działań motywujących do podjęcia leczenia;
- terapię rodzin;

[14] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

[15] Tamże.

[16] T. Lesław Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 56–57.

[17] T.L. Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 58.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

- prowadzenie placówek dla dzieci, młodzieży i dorosłych o charakterze wychowawczym i terapeutycznym oraz ośrodków specjalistycznych (dla osób z zaburzeniami psychotycznymi, dla kobiet uzależnionych od leków, dla matek narkomanek i ich dzieci);
- prowadzenie hoteli i mieszkań readaptacyjnych oraz opiekę i wsparcie psychologiczne dla osób, które ukończyły proces rehabilitacji[18].

Krajowe Biuro ds. Narkomanii współpracuje z różnymi organizacjami, takimi jak: Światowa Organizacja Zdrowia, Program Substancji Uzależniających Generalnego Sekretarza ŚOZ w Genewie, Program Kontroli Narkotyków Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rada Europy i Program PHARE Unii Europejskiej, a także z innymi krajami europejskimi i skandynawskimi, zwłaszcza w dziedzinie wymiany doświadczeń i edukacji grup ryzyka. Polacy biorą również udział w szkoleniach i konferencjach odbywających się w innych krajach, korzystając z międzynarodowego systemu stypendiów i różnych profesjonalnych staży.

Biuro ds. Narkotyków KGP współpracuje ze „służbami amerykańskimi, brytyjskimi, niemieckimi, szwedzkimi i holenderskimi, które nie tylko wspierają pion antynarkotykowy polskiej policji swoim doświadczeniem i wiedzą z zakresu tych zagadnień organizujących specjalistyczne szkolenia, ale również wspierają materialnie poprzez zakupy profesjonalnego sprzętu i komputerów"[19].

Na poziomie lokalnym politykę związaną z zapobieganiem narkomanii prowadzą władze wojewódzkie. Na poziomie poszczególnych miast i gmin władze samorządowe zajmują się organizowaniem działań o charakterze profilaktycznym. Wspierają: profilaktykę w szkołach, ośrodkach Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, świetlicach terapeutycznych i innych tego typu placówkach, szkolenia, głównie dla pracowników pomocy społecznej, policjantów, personelu medycznego; poradnie odwykowe. Na poziomie wojewódzkim powoływany jest pełnomocnik województwa ds. przeciwdziałania narkomanii. Do jego zadań należy:

- przygotowanie programów z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień od narkotyków;
- koordynacja pracy: samorządów, organizacji pozarządowych i wszelkich instytucji zajmujących się problematyką uzależnień;
- przeprowadzenie konkursów na poziomie lokalnym dotyczącym profilaktyki, leczenia i edukacji;
- kontrola środków finansowych, które przeznaczane są na takie cele;
- organizowanie specjalistycznego doradztwa dla instytucji prowadzących działalność profilaktyczną i leczniczą[20].

Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii realizowane są przez:

[18] Tamże.

[19] Tamże, s. 59.

[20] Tamże, s. 62–63.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

„1) przedszkola, szkoły i inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–5 i 7–9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);

2) szkoły wyższe;

3) zakłady opieki zdrowotnej i inne podmioty działające w ochronie zdrowia;

4) jednostki Wojska Polskiego, Policji i Straży Granicznej;

5) organy celne;

6) jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich;

7) ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie i regionalne ośrodki polityki społecznej;

8) środki masowego przekazu."[21].

Organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego opracowuje projekt wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii. Uwzględnia on kierunki i rodzaje działań zawartych w Krajowym Programie. Stanowi on część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Wojewódzki program jest realizowany przez określone jednostki wskazane są w tym programie. Organ wykonawczy samorządu województwa może powołać pełnomocnika. Powołuje on także lub odwołuje eksperta wojewódzkiego do spraw informacji o narkotykach i narkomanii. Do głównych zadań takiego eksperta należy:

- „zbieranie, gromadzenie, wymiana informacji i dokumentacji w zakresie przeciwdziałania narkomanii, objętych badaniami statystyki publicznej, oraz opracowanie i przetwarzanie zebranych danych;
- prowadzenie i inicjowanie badań dotyczących problemów narkotyków i narkomanii oraz opracowanie i udostępnianie tych wyników;
- gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie baz danych dotyczących narkotyków i narkomanii;
- formułowanie wniosków sprzyjających kształtowaniu adekwatnych do sytuacji strategii reagowania na problem narkomanii;
- gromadzenie i udostępnienie publikacji na temat narkotyków i narkomanii;
- gromadzenie i analiza informacji dotyczących nowo pojawiających się trendów w używaniu środków odurzających, substancji psychotropowych i środków zastępczych."[22].

Gminy w zakresie przeciwdziałania narkomanii mają za zadanie:

- udzielać odpowiedniej pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej osobom uzależnionym i zagrożonym uzależnieniem;
- prowadzić profilaktyczną działalność informacyjną, edukacyjną i szkoleniową w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (zajęcia sportowo-rekreacyjne, uczestniczenie

[21] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.

[22] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych);
- świadczyć pomoc w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii instytucjom, różnym organizacjom i osobom fizycznym;
- organizować pomoc społeczną dla jednostek uzależnionych i ich rodzin dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym[23].

Samorządy województwa i gminy w terminie do 31 marca następującego roku sporządzają raport z wykonania w danym roku wojewódzkiego programu i gminnego programu w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

W 2005 r. utworzona została Rada ds. Przeciwdziałania Narkomanii, działająca przy Radzie Ministrów. Jest ona organem koordynacyjno-doradczym w zakresie przeciwdziałania narkomanii. W jej skład wchodzą:
- „przewodniczący – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zdrowia;
- zastępca przewodniczącego – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- sekretarz – dyrektor biura;
- członkowie – sekretarze lub podsekretarze stanu w urzędach obsługujących ministrów:
  a) sprawiedliwości,
  b) właściwego do spraw oświaty i wychowania,
  c) obrony narodowej,
  d) właściwego do spraw rolnictwa,
  e) właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
  f) właściwego do spraw finansów publicznych – szefa Służby Celnej,
  g) właściwego do spraw zagranicznych,
  h) właściwego do spraw nauki,
  i) właściwego do spraw gospodarki;
- członek – przedstawiciel strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przez nią wskazany."[24].

Do głównych zadań Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii należą:
- koordynowanie i monitorowanie wszelkich działań z zakresu realizacji polityki państwa w obszarze narkotyków i ich prekursorów oraz środków zastępczych;
- tworzenie, zmiany i wszelkie uzupełnienia do krajowych strategii i planów przeciwdziałania problemom wywołanym przez obrót i używanie środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów;
- monitorowanie informacji dotyczących:
  a) realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii,
  b) zaleceń organizacyjnych w zakresie dotyczącym przeciwdziałania narkomanii,

[23] Tamże.
[24] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

c) współdziałanie z odpowiednimi podmiotami w zakresie problematyki dotyczącej działalności Rady[25].

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii określa zadania dotyczące działalności wychowawczej i zapobiegawczej w obszarze promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia. Mają one na celu tworzenie warunków do rozwoju osobowości młodego człowieka i nabywania przez niego umiejętności radzenia sobie z problemami dojrzewania. Są to głównie programy informacyjno-edukacyjne, a ich założeniem jest:

„1) praca nad stylem życia, własnym rozwojem i zapobieganiem sytuacjom kryzysowym,

2) nabywanie wiedzy dotyczącej środków odurzających, mechanizmów uzależnienia oraz umiejętności odmawiania przyjęcia narkotyku,

3) uczenie się asertywnego zachowania oraz nieulegania negatywnym wpływom społecznym (presji otoczenia),

4) rozwój umiejętności psychologicznych,

5) kształtowanie własnego systemu wartości, właściwych postaw wobec środków odurzających, dokonywanie świadomych wyborów oraz rozumienie zachodzących procesów społecznych."[26].

Do zadań takich należy także informowanie o szkodliwości środków i substancji, których używanie może prowadzić do uzależnienia i narkomanii oraz jej skutków. Realizowane są one przez działania profilaktyczne w szkołach i różnych placówkach oświatowo-wychowawczych, a także wprowadzenie takich programów dla osób, które będą pracowały z dziećmi i młodzieżą oraz tworzenie placówek prowadzących działalność zapobiegawczą. Działają w tym obszarze:

- poradnie psychologiczno-pedagogiczne – uzyskanie diagnozy i określenie odpowiednich form terapii i opieki;
- ogniska wychowawcze – zapobieganie niedostosowaniu społecznemu i sieroctwu społecznemu dzieci i młodzieży;
- ośrodki szkolno-wychowawcze – dla osób zagrożonych uzależnieniem, z zaburzeniami zachowania;
- młodzieżowe ośrodki socjoterapii – dla młodzieży niedostosowanej społecznie, z zaburzeniami zachowania, zagrożonej uzależnieniem w stopniu utrudniającym realizację zadań życiowych bez specjalnej pomocy;
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze – placówki o charakterze resocjalizacyjnym[27].

Bardzo ważna jest także działalność ogólnokrajowych i lokalnych organizacji oraz innych inicjatyw społecznych. Znaczenie ma uwzględnienie problematyki

[25] Tamże.

[26] T.L. Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 149.

[27] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zdrowia w działalności telewizji publicznej i innych środków masowego przekazu. Istotną rolę odgrywa prowadzenie odpowiednich badań nad zjawiskiem narkomanii.

Wszelkie działania z zakresu działalności wychowawczej i zapobiegawczej określa Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii. „Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określi, w drodze rozporządzenia, zakres problematyki promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących zapobiegania narkomanii, w podstawach programowych i programach wychowania realizowanych w szkołach i innych placówkach systemu oświaty."[28]. Informacje takie znajdują się także w programach przygotowania dla nauczycieli i osób zajmujących się wychowaniem i nauczaniem dzieci i młodzieży. Bardzo ważna jest tu promocja zdrowego stylu życia, kształtowanie odpowiednich wzorców w tym zakresie, profilaktyka uzależnień i leczenie, rehabilitacja i readaptacja dla narkomanów. Ministrowie wszelkich specjalności są zobowiązani, każdy w zakresie swojego działania, do informowania społeczeństwa o szkodliwości narkomanii.

„Ministrowie Zdrowia i Opieki Społecznej, Edukacji Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Sprawiedliwości, Transportu i Gospodarki Morskiej, Pracy i Polityki Socjalnej oraz Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, każdy w zakresie swojego działania, zapewniają prowadzenie badań naukowych nad problematyką narkomanii, w tym badań statystycznych i epidemiologicznych."[29]. Postęp badań naukowych w tym zakresie umożliwił znaczne rozszerzenie tematyki badań naukowych w kraju. Ministrowie różnych resortów muszą zapewnić, każdy w zakresie swojego działania, odpowiednią liczbę osób przygotowanych do realizacji tych zadań oraz ich szkolenie i doskonalenie.

Leczenie osób uzależnionych jest dobrowolne, a prowadzi je zakład opieki zdrowotnej lub lekarz wykonujący praktykę lekarską. Są to lekarze mający specjalizację w dziedzinie psychiatrii lub odpowiednie certyfikaty dotyczące uzależnień. Leczenie osoby uzależnionej składa się z postępowania:

- ambulatoryjnego – ośrodki o charakterze przychodni i oddziałów dziennych dla osób, które nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z uzależnieniem; oddziaływanie pedagogiczne i psychoterapeutyczne w połączeniu z funkcjonowaniem w społeczności terapeutycznej pozwala na prowadzenie terapii bez oderwania od naturalnego środowiska;
- detoksykacyjnego – leczenie odtruwające w szpitalach stacjonarnych i na oddziałach psychiatrycznych;
- substytucyjnych programów metadonowych – realizacja programów przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej po uzyskaniu zgody Ministra Zdrowia[30].

[28] Tamże, s. 159.

[29] Tamże, s. 169.

[30] Tamże, s. 174–176.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Leczenie i rehabilitację osób uzależnionych mogą prowadzić także osoby z wykształceniem niemedycznym.

Bazę rehabilitacji i readaptacji społecznej osób uzależnionych stanowią:

1) publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
2) ośrodki organizacji pozarządowych:
   a) stacjonarne ośrodki rehabilitacyjne dla dzieci i młodzieży, w tym:
   — ośrodki długotrwałe,
   — ośrodki średnioterminowe,
   — ośrodki krótkoterminowe;
   b) stacjonarne ośrodki rehabilitacyjne dla dorosłych:
   — ośrodki długoterminowe,
   — ośrodki średnioterminowe,
   — ośrodki krótkoterminowe lub dostosowane do potrzeb pacjenta,
   — ośrodki interwencyjne i ambulatoryjne dla dzieci i młodzieży,
   — inne ośrodki dla osób dorosłych[31].

Bazę postrehabilitacyjną dla osób opuszczających ośrodki stanowią: punkty opieki postrehabilitacyjnej, hostele, mieszkania adaptacyjne, punkty konsultacyjne oraz grupy wsparcia i terapii rodzin. Opieką postrehabilitacyjną po zakończeniu leczenia stacjonarnego może być objęta osoba uzależniona, której stan psychofizyczny lub społeczny wymaga utrwalenia efektów terapeutycznych. Opieka taka sprzyja z jednej strony pracy nad pacjentem, z drugiej ułatwia mu drogę powrotu do społeczeństwa. Pobyt w mieszkaniu adaptacyjnym pozwala na nadzorowanie procesu odtworzenia prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. W hostelach mieszkają osoby, które ich warunki osobowe i finansowe kwalifikują do intensywnej opieki. Ważne jest tu podtrzymanie więzi ze środowiskiem, w którym przebiega leczenie.

Każda osoba, która ma problemy z uzależnieniem, jest leczona w dowolnej placówce w kraju, niezależnie od stałego miejsca zamieszkania. Leczenie to jest bezpłatne dla pacjenta.

Sąd rodzinny może skierować osobę uzależnioną, która nie ukończyła 18 lat, na przymusowe leczenie i rehabilitację. Nie może on być dłuższy niż 2 lata. Jeżeli dana jednostka nie ukończyła jeszcze 18. roku życia przed zakończeniem rehabilitacji, sąd rodzinny może je przedłużyć na czas niezbędny do osiągnięcia danego celu leczenia i rehabilitacji[32].

W art. 59 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii opisane są sposoby walki z handlem narkotykami i przeciwdziałania mu. Przestępstwo wynikające z popełnienia tego czynu występuje w typie podstawowym kwalifikowanym i uprzywilejowanym. Dystrybucja i sprzedaż narkotyków osobom małoletnim jest traktowana jako zbrodnia i podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata. W egzekwowaniu tego prawa sądy i różne organy ścigania napotykają jednak wiele

[31] Tamże, s. 179–182.
[32] Tamże, s. 189–190.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

trudności, które wynikają głównie z interpretacji tego przepisu zarówno po stronie przedmiotowej, jak i podmiotowej. Przestępstwo z tego artykułu jest „przestępstwem powszechnym, wieloodmianowym, kierunkowym i formalnym"[33].

Przedmiotem ochrony jest tu zdrowie i życie ludzkie. Przepis tej ustawy odnosi się zarówno do ochrony społeczeństwa jako ogółu, jak i zdrowia i życia konkretnego człowieka. Na stronę podmiotową przestępstwa opisanego w art. 59 składają się podejmowane w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej czynności polegające na:

- „udzielaniu innej osobie środka odurzającego lub substancji psychotropowej;
- ułatwianiu użycia albo
- nakłanianiu do użycia środka odurzającego lub substancji psychotropowej."[34].

Wśród osób uzależnionych zdarza się, że narkotyki są udostępniane w zamian za inne używki lub różne usługi seksualne. Korzyść materialna lub osobista występuje natomiast wtedy, gdy mimo że nie została ona osiągnięta, możliwe jest jej zaspokojenie w przyszłości. Przykładem może być sprzedaż narkotyków na tzw. kredyt. Udzielanie innej osobie narkotyków oznacza „czynność przekazania jej środka lub substancji. Dla odpowiedzialności sprawcy nie jest istotne, czy osoba, której udzielił środka odurzającego lub substancji psychotropowej, faktycznie ich użyła"[35]. Każdy, kto w jakikolwiek sposób ułatwia zażywanie narkotyków, stwarza w ten sposób dogodne warunki do ich zażycia. Takie nakłanianie do zażywania środków i substancji psychotropowych polega na podżeganiu, czyli wywołaniu pewnego zamiaru zażycia tych substancji. Jeżeli jednak działania sprawcy utwierdzą małoletniego w przekonaniu o użyciu narkotyków, to takie zachowanie nie może zostać uznane za nakłanianie[36].

Przestępstwo z art. 59 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii „można popełnić wyłącznie z zamiarem bezpośrednim o szczególnym zabarwieniu. Jest to przestępstwo znamienne celem osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej"[37]. Jest to strona podmiotowa kwalifikowanego czynu. Czyn taki można popełnić jedynie umyślnie i dlatego jest to przestępstwo kierunkowe. Znamię małoletniości może być objęte zamiarem ewentualnym i zagrożone jest karą surową.

Typ uprzywilejowany stanowi tzw. wypadek mniejszej wagi. Jeżeli ustawodawca przewidział możliwość oceny takiego działania jako wypadku mniejszej wagi, to nie można skutecznie powołać się na zagrożenie dla małoletniego jako element strony podmiotowej, sprzeciwiając się uznaniu tego czynu za wypadek mniejszej

[33] T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 413.

[34] Tamże, s. 414.

[35] K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 518.

[36] Tamże.

[37] T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz,* C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 414.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

wagi. Przykładem może tu być osoba, która rozdaje swoim znajomym po gramie marihuany. Typ uprzywilejowany zależy więc od kryteriów ilościowych i jakościowych, czyli od rodzaju i ilości wprowadzonych do obrotu narkotyków[38]. Uważa się, że tzw. miękkie narkotyki stanowią mniejsze zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi od tzw. narkotyków twardych, jako tych bardziej szkodliwych. Istotna jest tu także liczba porcji wprowadzanych do sprzedaży.

Próbą uregulowania handlu narkotykami stały się międzynarodowe konwencje o kontroli narkotyków, podpisane w Hadze 23 stycznia 1912 r., w Genewie 11 lutego 1925 r., 19 lutego 1931 r., 13 lipca i 27 listopada 1936 r. Z inicjatywy ONZ w 1961 r. podpisana została jednolita konwencja o środkach odurzających, a w 1988 r. konwencja o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowym. Polska ratyfikowała ten dokument w 1994 r. Powstały nawet komisje zajmujących się handlem narkotykami: INCB i UNODC[39]. Jednak mimo tych powszechnych zakazów nie zlikwidowano ani nie zmniejszono popytu na substancje odurzające. Handlem narkotykami zajęły się zorganizowane grupy przestępcze. Pieniądze pochodzące z obrotu narkotykami stały się jednym z podstawowych źródeł finansowania terroryzmu. Dlatego obecnie coraz częściej mówi się o rewizji obowiązującego prawa, tak aby opodatkować niektóre z nich i w ten sposób część funduszy trafiłaby w ręce legalnych rządów.

Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi[40] została sporządzona w Wiedniu 20 grudnia 1988 r. Jej powstanie miało kilka przyczyn:

- Narody Zjednoczone były zaniepokojone skalą i wzrostem nielegalnej produkcji środków odurzających i substancji psychotropowych oraz nielegalnego obrotu nimi;
- handel narkotykami stwarzał poważne zagrożenie dla zdrowia i dobrobytu ludzi, wpływał szkodliwie na gospodarcze, kulturalne i polityczne podstawy funkcjonowania każdego społeczeństwa;
- zaniepokojenie budził stale wzrastający obrót narkotykami w różnych grupach społecznych, w wielu krajach głównymi odbiorcami tych środków były dzieci – wykorzystywane także do celów nielegalnej produkcji i rozprowadzania narkotyków oraz nielegalnego handlu nimi;
- powstała zorganizowana przestępczość powiązana z handlem narkotykami, co stanowiło zagrożenie dla obywateli każdego państwa;
- nielegalny obrót tymi środkami prowadził do tworzenia olbrzymich finansowych zysków i bogactw pozwalających organizacjom przestępczym na penetrowanie, deprawowanie i korumpowanie organów rządzących.

[38] Tamże, s. 414–415.

[39] http://pl.wikipedia.org/wiki/Handel_narkotykami, dostęp: 5.02.2013.

[40] Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi sporządzona w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 r., Dz.U. z 1995 r. nr 15, poz. 69.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Sygnatariusze konwencji określili również jej cele:

- odebranie przestępcom mienia pozyskanego dzięki nielegalnemu handlowi narkotykami;
- zlikwidowanie w miarę możliwości popytu na środki odurzające i substancje psychoaktywne oraz nielegalnych zysków z obrotu nimi;
- uzyskanie kontroli nad niektórymi substancjami, takimi jak półprodukty i produkty chemiczne oraz rozpuszczalniki stosowane do wyrobu narkotyków, których łatwość dostępu prowadzi do wzrostu nielegalnego wytwarzania takich środków;
- uznanie działań zwalczających nielegalny obrót narkotykami za wspólną powinność wszystkich państw i skoordynowanie ich w ramach współpracy międzynarodowej;
- usprawnienie współpracy międzynarodowej na rzecz zwalczania handlu narkotykami drogą morską;
- uznanie Organizacji Narodów Zjednoczonych za organ kontroli nad narkotykami – organy kontroli poszczególnych państw powinny działać w ramach ONZ;
- akceptacja naczelnych zasad, które są zawarte w istniejących umowach dotyczących tych substancji i środków, a także uznanie systemu kontroli stworzonej przez te umowy;
- wzmocnienie i uzupełnienie działań przewidzianych przez jednolitą konwencję o środkach odurzających z 1961 r., zmienioną protokołem z 1972 r. oraz konwencję z 1971 r. o środkach psychotropowych w celu przeciwdziałania rozmiarom i zasięgowi nielegalnego handlu nimi oraz konsekwencjom ich szkodliwości;
- wzmocnienie i zwiększenie skuteczności środków prawnych dotyczących współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania przestępczości, zmierzającej do przeciwdziałania nielegalnemu handlowi narkotykami na skalę międzynarodową;
- sprawienie, by konwencja ta była skutecznym i wszechstronnym dokumentem, skierowanym szczególnie przeciwko nielegalnemu obrotowi substancjami psychoaktywnymi i środkami odurzającymi, oraz uwzględniała różne aspekty tego problemu, a w szczególności elementy, które nie są przewidziane w istniejących umowach[41].

Konkluzja

Narkotyki i handel nimi stanowi w każdym państwie poważne zagrożenie dla jego bezpieczeństwa i porządku. Obrót środkami psychoaktywnymi i substancjami odurzającymi przyczynia się do rozwoju przestępczości zorganizowanej.

[41] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Środki z ich sprzedaży są często wykorzystywane np. do działalności terrorystycznej, nielegalnego zakupu broni, korupcji itp. Znaczna część zysków ze sprzedaży narkotyków trafia do legalnego obrotu w wyniku tzw. prania pieniędzy. Dlatego do zapobiegania przestępczości narkotykowej i zwalczania jej nie wystarczą środki państw działających samodzielnie. Skala i zakres tego zjawiska są zbyt duże, aby dany kraj mógł sobie z nim poradzić sam. Dlatego niezbędna jest tu współpraca międzynarodowa i wspólne rozwiązania prawne dotyczące nielegalnego obrotu narkotykami. Takim dokumentem jest właśnie opisana konwencja, która została ratyfikowana przez Polskę w 1994 r.

Polityka narkotykowa stanowi przedmiot wielu badań, dyskusji i analiz, przy czym jak żaden inny temat wzbudza kontrowersje na niemal każdej płaszczyźnie – podejścia do leczenia uzależnień, profilaktyki czy kwestii uregulowań prawnych, w tym kryminalizacji bądź dekryminalizacji wybranych przypadków. Spór dotyczący polityki narkotykowej toczy się w Polsce na gruncie ideologii, wyobrażeń i mitów, a to przekłada się na zapisy obowiązującego prawa. Zjawisko narkotyków i narkomanii jest zazwyczaj postrzegane w kategoriach zagrożenia społecznego czy wręcz wroga publicznego, które państwo ma obowiązek okiełznać. W jaki sposób? Każda próba nadania mu ram prawnych nabiera cech wojny. Określony przez władze kierunek działania, czyli polityka narkotykowa, posługuje się bowiem narracją zwalczania, ścigania oraz przeciwdziałania. Na straży państwa wolnego od narkotyków stoją więc policja, prokuratura i sądy, czyli organy odpowiedzialne za ściganie przestępstw i karanie, choć zapobieganie rozwojowi uzależnień powinno się odbywać poprzez profilaktykę, leczenie oraz przede wszystkim edukację, które zostały zepchnięte na dalszy plan. Co więcej, służbom zaangażowanym w ściganie spraw narkotykowych prawo pozwala na używanie specjalnych narzędzi dla osiągnięcia nierealnego w żadnym systemie celu, jakim jest eliminacja problemu używania narkotyków. Narzędzia te mają służyć zwalczaniu poważnej przestępczości, jednak okazały się być wykorzystywane najczęściej przeciwko użytkownikom – najmniej szkodliwym, najmniej groźnym i najmniej znaczącym dla walki z przestępczością[42].

Efektem złej praktyki organów egzekwujących prawo oraz specyfiki polskiego prawa narkotykowego, należącego do najbardziej restrykcyjnych w Europie, są masowe zatrzymania policyjne, liczne represje stosowane wobec użytkowników narkotyków oraz skazania za posiadanie nieznacznych ilości przeznaczonych na własny użytek, również w przypadku osób uzależnionych. Są to praktyki pozbawione sensu z perspektywy zwalczania przestępczości, za to szkodliwe społecznie: generują koszty dla państwa, utrudniają życie jednostek, które wchodzą w konflikt z prawem, nie dopuszczając się poważnych przestępstw, utrudniają osobom uzależnionym leczenie, które jest najskuteczniejszą formą przeciwdziałania drobnej przestępczości związanej z narkotykami[43].

[42] A. Sieniawska, *Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2012/2013. Część prawna*, Warszawa 2013, s. 11–12.

[43] Tamże, s. 13–14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Michał Safjański, Tomasz Safjański

ROZDZIAŁ 8

Przestępczość marihuanowa w Polsce – zagrożenie czy mit?

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę zjawiska przestępczości marihuanowej w Polsce, wokół którego narosło wiele mitów. Autorzy omawiają przestępczość marihuanową na płaszczyźnie kryminologicznej i kryminalistycznej, zwracając uwagę, że stanowi ona jedno z niedocenianych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Słowa kluczowe: marihuana, przestępczość narkotykowa, bezpieczeństwo.

MARIJUANA CRIME IN POLAND – THREAT OR MYTH?

Summary: The article contains an analysis of the marijuana crime in Poland, around which many myths have been raised. The authors discuss marijuana crime at criminal and forensic level, pointing out that it is one of the underestimated threats to internal security.

Keywords: marijuana, drug crime, security.

Marihuana jest narkotykiem pochodzenia roślinnego wytwarzanym z konopi. Rośliny konopi występują w trzech rodzajach: konopie indyjskie (łac. *Cannabis indica)* rosnące na Półwyspie Indyjskim (Indie), konopie ruderalis (łac. *Cannabis ruderalis)* występujące na terenach Azji Środkowej (Afganistan, Kazachstan, Kirgistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Pakistan) oraz konopie siewne (łac. *Cannabis sativa*) pochodzące z Azji Środkowej i uprawiane w różnych częściach świata, w tym w Europie.

Na przestrzeni wieków odkryto i palono dziesiątki odmian marihuany (m.in.: Afghan, Purple Haze and Kush, Skunk, Hindu Kush, Super Silver Haze, OG Kush, Super Skunk, Blueberry, Hindu Kush Super Silver Haze, White Widow). Za najpopularniejszą odmianę tej rośliny uznawana jest White Widow, którą wyhodowano w latach 90. XX w. w Holandii z czystych konopi siewnych po zapyleniu hybrydą konopi indyjskich.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Marihuana to zdecydowanie najpowszechniejszy narkotyk na nielegalnym rynku. Jej produkcja prowadzona jest w ponad 170 krajach. Oznacza to, że trudno znaleźć państwo, w którym nie byłaby produkowana. Wynika to z faktu, że konopie indyjskie można uprawiać w pomieszczeniach zamkniętych przy wykorzystaniu stosunkowo prostej aparatury technicznej. Na przykład w uprawie indoorowej White Widow pod lampami 600 W uzyskuje się około 55–65 g marihuany na roślinę, czyli około 400 g/m^2. Roczna produkcja marihuany na świecie wynosi od 30 do 50 tys. ton. Wiodącymi producentami są Meksyk, USA, Kanada oraz państwa afrykańskie[1]. Kluczowe znaczenie dla zaopatrzenia rynku europejskiego w marihuanę mają uprawy w Meksyku, Maroku oraz innych państwach afrykańskich.

Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC)[2] szacuje, że produkty konopne (przede wszystkim marihuana) są najczęściej przemycanym narkotykiem na całym świecie. W 2006 r. służby ochrony prawa odnotowały łącznie 1,65 mln prób nielegalnego przewozu przez granicę produktów konopnych, co stanowi 65% wszystkich przypadków przemytu[3].

Przestępczość marihuanowa jest zjawiskiem dynamicznym, warunkowanym wieloma czynnikami – natury ekonomicznej (np. podażą), politycznej (np. penalizacją posiadania marihuany), społecznej (np. kontekstem kulturowym) i technologicznej (np. możliwościami uprawy indoorowej).

Według danych UNODC substancje narkotyczne pochodzenia konopnego zażywa blisko 166 mln ludzi, co stanowi 4% światowej populacji w wieku 15–64 lat[4]. Podaż marihuany rośnie gwałtownie w społeczeństwach charakteryzujących się szybkim rozwojem ekonomicznym i wielkimi dysproporcjami społeczno-eko-

---

[1] D. Błachut, *Współczesna scena narkotykowa. Cz. I – Charakterystyka najpopularniejszych substancji psychotropowych i środków odurzających*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, 1, s. 37.

[2] Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Narkotyków i Przestępczości (*United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC) zostało utworzone w 1997 r., jako organ Narodów Zjednoczonych mający wspomagać państwa członkowskie w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej i terroryzmu. Biuro liczy około 500 pracowników, zatrudnionych w siedzibie głównej w Wiedniu, biurze łącznikowym w Nowym Jorku oraz 21 placówkach zamiejscowych. W zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej celem UNODC jest zwiększanie świadomości o niebezpieczeństwach związanych z nadużywaniem narkotyków, wzmacnianie międzynarodowej współpracy i działań przeciwko nielegalnej produkcji oraz przemytowi narkotyków, monitorowanie nielegalnych upraw oraz przeciwdziałanie praniu pieniędzy pochodzących z nielegalnego obrotu narkotykowego. Struktura wewnętrzna UNODC obejmuje cztery piony: operacyjny, analityczny, prawny oraz administracyjny.

[3] Laboratory and Scientific Section United Nations Office on Drugs and Crime, *Manual for use by national drug analysis laboratories. Recommended methods for the identification and analysis of Cannabis and Cannabis product*s, Nowy Jork 2009, s. 1.

[4] Tamże, s. 4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nomicznymi[5]. W przypadku marihuany, która jest narkotykiem pochodzenia naturalnego, duże znaczenie dla podaży mają lokalne (producenckie) warunki klimatyczne, ale istotnym czynnikiem jest też popyt – w skali globalnej mamy do czynienia z modelowaniem cen narkotyków np. poprzez ograniczenie podaży w celu wywołania podwyżki cen. Cechą charakterystyczną nielegalnego rynku tych substancji jest stosowanie cen regionalnych i lokalnych. Wielkość rynku marihuany jest wzmacniana przez liczne współcześnie kampanie na rzecz jej legalizacji. Wśród wielu badaczy problemów rozwoju upraw i produkcji marihuany panuje przekonanie, że istnieje ścisła zależność pomiędzy jej podażą i dostępnością a wzrostem liczby uzależnionych i eksperymentujących.

W przypadku przestępczości marihuanowej przykładami czynników politycznych w wymiarze globalnym są m.in.: wsparcie dla upraw narkotyków lub ochranianie tego procederu przez skorumpowanych urzędników państwowych – m.in. w Uzbekistanie, Turkmenistanie, Kazachstanie, prawna legalizacja niewielkich ilości marihuany – na przykład w Holandii, Czechach, wdrażanie programów produkcji alternatywnej – np. w Maroku i Afganistanie, czy szybkie narastanie wielkich obszarów wykluczenia społecznego – m.in. w Meksyku i Brazylii[6].

Czynnikami, które w znaczący sposób wyznaczają poziom podaży marihuany, są szeroko rozumiane uwarunkowania społeczne, w tym kontekst kulturowy i religijny – na przykład w Indiach.

Uwarunkowania problemu w Polsce

Diagnozowanie zagrożenia przestępczością marihuanową wymaga uwzględnienia również szeregu czynników ekonomicznych, m.in.: globalizacji procesów ekonomicznych, skutków światowego kryzysu gospodarczego, cen marihuany w nielegalnym obrocie w kraju i za granicą (detalicznych i hurtowych), poziomu popytu na marihuanę w Polsce i krajach sąsiednich czy modelu działania przyjętego przez organy ścigania.

Na zagrożenie przestępczością marihuanową w Polsce wpływ mają różnice w cenach marihuany w poszczególnych państwach. O cenie marihuany w danym państwie decyduje szereg czynników, m.in.: zróżnicowanie terytorialne i klimatyczne, zawartość tetrahydrokannabinolu (THC)[7], intensywność działań policyjnych, jak również sytuacja międzynarodowa. Według informacji zamieszczonych przez brytyjski dziennik The Guardian (stan na 1 lutego 2014 r.) najwyższa cena marihuany

[5] M. Jędrzejko, *Marihuana – fakty. Marihuana – mity*, Wrocław 2011, s. 187.

[6] M. Jędrzejko, P. Jabłoński, *Narkotyki i paranarkotyki. Perspektywa polska*, Warszawa 2011, s. 38.

[7] THC to organiczny związek chemiczny z grupy kannabinoidów, izomer kannabidiolu i główna substancja psychoaktywna zawarta w konopiach. Jest praktycznie nierozpuszczalny w wodzie, natomiast rozpuszcza się w rozpuszczalnikach organicznych, np. alkoholu, tłuszczach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

jest w Malezji, gdzie za gram narkotyku należy zapłacić około 712 USD. W Europie marihuana najtańsza jest na Ukrainie, gdzie cena za 1 gram wynosi tylko 3,2 USD[8].

Tabela 1. Zestawienie cen detalicznych marihuany na świecie w styczniu 2014 r.

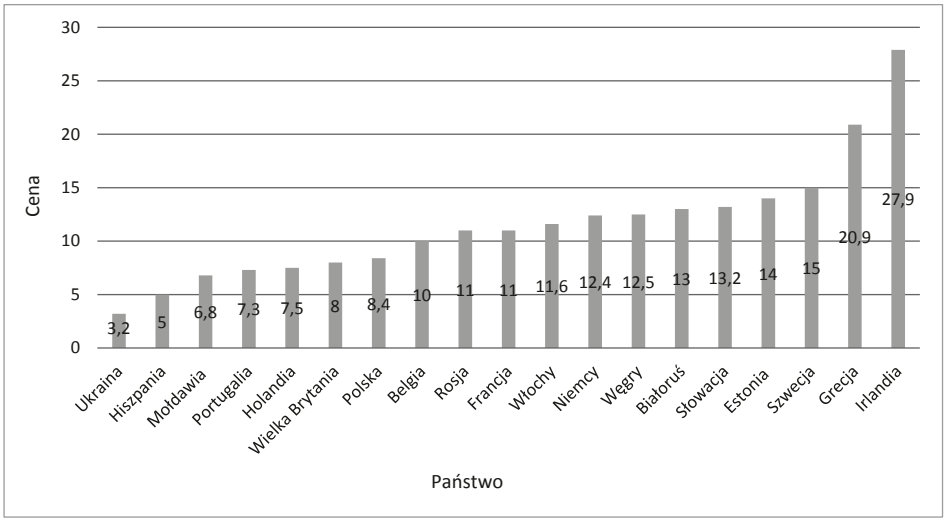
Państwo	Cena za 1 gram w USD
Mali	0,2
Brazylia	0,3
Kolumbia	0,4
Namibia	0,4
Ghana	0,8
Gujana	1,5
Wenezuela	1,9
Ukraina	3,2
Hiszpania	5
Portugalia	7,3
Holandia	7,5
Wielka Brytania	8
Polska	8,4
Belgia	10
USA	10
Kanada	10,9
Rosja	11
Francja	11
Włochy	11,6
Niemcy	12,4
Węgry	12,5
Białoruś	13
Słowacja	13,2
Szwecja	15
Grecja	20,9
Australia	26
Irlandia	27,9
Japonia	75,5
Malezja	712

Źródło: Opracowanie własne.

[8] http://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/aug/02/marijuana-world-retail-wholesale-price-interactive-map, dostęp: 3.02.2014.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Wykres 1. Zestawienie cen detalicznych marihuany (w USD) w Europie w styczniu 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione różnice cen na rynkach krajów europejskich powodują opłacalność przemytu nawet stosunkowo niewielkich ilości marihuany.

W świetle znanych analiz rozwoju problemu narkotykowego przygotowywanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych[9] i Centralne Biuro Śledcze KGP[10] usytuowanie geograficzne determinuje występowanie w Polsce zagrożeń związanych z przemytem marihuany. Duże znaczenie ma położenie Polski na skrzyżowaniach szlaków komunikacyjnych i przemytniczych przebiegających na głównych kierunkach geograficznych (wschód – zachód i północ – południe) oraz to, że nasze terytorium stanowi jeden z najbardziej wysuniętych na wschód obszarów unijnych. Jak zawsze czynniki ułatwiające kontakty ludzkie i ekonomiczne generują także zagrożenia związane z potencjalnie większymi możliwościami przemytu, czego przykładem (na kierunku południe – północ, zachód – wschód) są regularne połączenia promowe pomiędzy portami usytuowanymi w państwach członkowskich UE/Schengen oraz możliwość swobodnej żeglugi po Morzu Bałtyckim dla jednostek żeglugi rekreacyjnej czy rybołówstwa przybrzeżnego.

[9] Urząd administracji rządowej obsługujący ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nadzorującego działalność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne (m.in. Policji, Straży Granicznej).

[10] Elitarne ogniwo organizacyjne Komendy Głównej Policji zajmujące się zwalczaniem m.in. przestępczości zorganizowanej, transgranicznej i narkotykowej. Powstało w 2000 r. z przekształcenia Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną oraz Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Usytuowanie geograficzne Polski w połączeniu z różnicami cen marihuany w państwach europejskich skutkuje tym, że Polska jest krajem nielegalnego tranzytu marihuany oraz – co nieuniknione – również krajem docelowym[11].

Wpływ na podaż marihuany w Polsce mają także rozwiązania prawne przyjęte w państwach sąsiednich. W omawianym kontekście szczególnie interesujący jest model czeski – zgodnie z nowelizacją tamtejszego kodeksu karnego z 2010 r. wprowadzono do praktyki prawnej „limit bezkarności" dla konkretnych narkotyków. Pozwala to na posiadanie przez pełnoletniego obywatela (na użytek własny) do 15 g marihuany oraz uprawę do pięciu krzaków konopi. W konsekwencji narkotyki dostępne w Czechach pojawiły się już w Polsce, głównie w województwach południowych. Sprowadzane są przede wszystkim przez indywidualnych użytkowników[12].

Omówione uwarunkowania należy postrzegać przez pryzmat czynników politycznych, takich jak zintegrowanie Polski w ramach Unii Europejskiej oraz funkcjonowanie w ramach obszaru Schengen. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i do układu z Schengen spowodowało zniesienie ograniczeń dotyczących przepływu towarów oraz osób na granicach z innymi państwami unijnymi. Zniesienie kontroli granicznej w sposób naturalny zwiększa możliwości przemytu marihuany zarówno z Polski do państw członkowskich, jak i do Polski z państw członkowskich.

Wśród czynników prawnych warunkujących zagrożenie przestępczością marihuanową w Polsce wymienić należy m.in.: zakres uprawnień ustawowych Policji i innych służb w odniesieniu do wykrywania i ścigania przestępstw narkotykowych oraz politykę karną rozumianą jako penalizację czynów związanych z narkotykami, a w szczególności zagrożenie karą w przypadku ich popełnienia. W Polsce podstawnym aktem prawnym z zakresu prawa antynarkotykowego jest ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r.[13] (dalej: UoPN), która penalizuje liczne czyny narkotykowe, w tym posiadanie niewielkiej ilości marihuany. Art. 62 ust. 3 ustawy przewiduje w wypadku mniejszej wagi podleganie sprawcy karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W praktyce policyjno-prokuratorskiej obecnie przyjęte rozwiązanie oznacza konieczność wszczęcia i prowadzenia procedury karnej wobec czynów polegających na posiadaniu niewielkiej ilości marihuany.

Pierwszą kompleksową regulacją problematyki narkotyków i narkomanii w Polsce, w tym odpowiedzialności karnej za czyny związane z nielegalnym obrotem narkotykami, była ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii. Przepisy ustawy z 1985 r. koncentrowały się na kryminalizacji czynów

[11] M. Jedrzejko, M. Netczuk-Gwoździkiewicz, *Człowiek wobec uzależnień. Alkohol – narkotyki – dopalacze*, Warszawa – Zielona Góra 2013, s. 108.

[12] M. Jędrzejko, wyd. cyt., s. 140.

[13] Dz.U. z 2005 r. nr 179, poz. 1485 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

dotyczących nielegalnej podaży narkotyków. Nie penalizowano natomiast takich czynów, jak nabywanie marihuany oraz jej posiadanie.

Kolejną regulacją była ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, która wprowadziła w art. 48 kryminalizację posiadania środków odurzających lub substancji psychotropowych. Art. 48 ust. 4 przewidywał przy tym niepodleganie karze sprawcy posiadającego na własny użytek nieznaczne ilości środków odurzających lub substancji psychotropowych (tzw. depenalizacja drobnego posiadania). W praktyce policyjno-prokuratorskiej oznaczało to, że sprawy o tego rodzaju posiadanie marihuany nie powinny być wszczynane, a wszczęte mają być umarzane.

Chociaż liberalne koncepcje polityki narkotykowej postulują zmniejszanie kar za posiadanie narkotyków, głosząc, że osadzanie osób posiadających narkotyki nie rozwiązuje żadnego problemu, uzasadnione jest stwierdzenie, że jakakolwiek depenalizacja posiadania narkotyków czy zliberalizowanie polityki karania polegające na zasądzaniu kar w granicach najniższego możliwego zagrożenia karą stanowi ważny bodziec dla wzrostu podaży marihuany.

Skuteczność zwalczania przestępczości marihuanowej warunkowana jest także poziomem i jakością współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości innych państw. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa międzynarodowa współpraca policyjna w ramach takich platform, jak Europol[14], Schengen[15] czy Interpol[16].

---

[14] Europejska Agencja Egzekwowania Prawa (ang. *European Law Enforcement Agency*) jest platformą wielostronnej współpracy służb policyjnych, ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii a niekiedy nawet służb specjalnych państw członkowskich UE. Działania operacyjne Europolu polegają przede wszystkim na realizacji procesów wywiadu kryminalnego, takich jak gromadzenie, przetwarzanie (analiza, ocena, interpretacja) czy wymiana informacji kryminalnych i danych wywiadowczych. Ustanowienie Europolu zostało przewidziane w traktacie z Maastricht. Instytucja rozpoczęła ograniczone działania 3 stycznia 1994 r. jako Eurodrug (ang. *Europol Drugs Unit*). W 1998 r. została ratyfikowana konwencja o Europolu, która weszła w życie w październiku tego samego roku. Europol uzyskał zdolność operacyjną i rozpoczął oficjalną działalność 1 lipca 1999 r.

[15] Najistotniejszą cechę obszaru Schengen z punktu widzenia bezpieczeństwa stanowi brak kontroli na granicach wewnętrznych z jednoczesnym wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych. W konsekwecji w obrębie obszaru umożliwiony jest swobodny przepływ osób, towarów i usług, a państwa należące do niego mają wspólny system ochrony granic zewnętrznych. Aby zrównoważyć luki w krajowych systemach bezpieczeństwa, które powstały w wyniku otwarcia granic wewnętrznych, wprowadzono szereg rozwiązań ułatwiających i zacieśniających współpracę międzynarodową organów ścigania państw Schengen. Miały one na celu skuteczniejsze przeciwdziałanie zjawiskom nielegalnej imigracji, przestepczości transgranicznej i zorganizowanej (w tym narkotykowej) oraz terroryzmowi. Omawiana współpraca obejmuje elementy współdziałania o charakterze taktycznym, technicznym i organizacyjnym. Rozwiązania taktyczne przyjęte w ramach współpracy policyjnej państw obszaru Schengen stanowią w szczególności: metody wymiany informacji, zasady działania oficerów łącznikowych, obserwację transgraniczną,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Rynek marihuany jest obszarem stymulowanym przez konsumenta, tzn. podaż jest dostosowywana do występującego popytu. Z szacunków[16]EMCDDA[17] wynika, że „potencjał" użytkowników konopi indyjskich w Europie w 2010 r. wynosił 75,5 mln (22,5% dorosłej populacji).

Utrwalającą się tendencją jest stale rosnąca liczba młodych ludzi eksperymentujących z marihuaną. Popyt na marihuanę utrzymuje się szczególnie wśród młodych ludzi szczególnie dotkniętych kryzysem transformacji, obserwujących upadek dotychczasowych wartości, w rodzinach, gdzie występuje wychowawcza bezradność rodziców. Choć coraz częściej sięga po marihuanę młodzież z tzw. typowych domów (pełnych, dobrze sytuowanych rodzin). Do istotnych czynników ryzyka sięgania po marihuanę zaliczyć należy jej promocję przez niektórych idoli młodzieżowych i przedstawicieli

---

pościg transgraniczny, operację przesyłki niejawnie nadzorowanej, połączone patrole w strefie przygranicznej oraz wspólne operacje. Najważniejszym środkiem technicznym jest wspólny system informatyczny, zwany Systemem Informacyjnym Schengen *(*ang. *Schengen Information System* – SIS*)*. Elementy organizacyjne to struktury koordynujące współpracę służb policyjnych państw Schengen, tzw. biura Sirene, komisariaty lub posterunki ze wspólną obsadą oraz przygraniczne punkty kontaktowe. Podstawowe założenia i zobowiązania państw Grupy Schengen w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi określone zostały w art. 70–76 Konwencji wykonawczej Schengen. Państwa grupy Schengen zobowiązały się do przyjęcia zgodnie z obowiązującymi konwencjami Narodów Zjednoczonych wszelkich niezbędnych środków w celu zapobiegania i karania nielegalnego bezpośredniego lub pośredniego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi jakiegokolwiek rodzaju, włączając konopie, oraz posiadania takich produktów i substancji dla sprzedaży lub wywozu. Przywołane przepisy przewidują również praktyczny instrument służący zacieśnianiu antynarkotykowej współpracy policyjnej – zakup kontrolowany. Państwa strony zobowiązały się do przyjęcia – zgodnie z prawem wewnętrznym – odpowiednich rozwiązań w zakresie stosowania zakupu kontrolowanego w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami. Ponieważ chodzi o instrument o charakterze transgranicznym, zgoda na dokonanie zakupu kontrolowanego musi być poprzedzona uzyskaniem upoważnienia drugiej umawiającej się strony. Nie zmienia to jednak faktu, że każde państwo – strona zachowuje prawo do kontroli nad wszelkimi dokonywanymi na jej terytorium operacjami i w każdym momencie może zainterweniować (art. 73 KWS).

[16] Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (ang. *International Criminal Police Organization*) została utworzona w 1923 r. Ma na celu rozwijanie współpracy służb policji kryminalnej oraz wspieranie krajowych służb policyjnych w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej. Interpol dąży do ustanowienia form działania, mogących służyć skutecznemu zapobieganiu przestępczości kryminalnej i ściganiu jej. Organizowanie międzynarodowej współpracy policyjnej obejmuje: utrzymywanie globalnego systemu stałej łączności, zarządzanie globalnym systemem poszukiwań międzynarodowych oraz administrowanie międzynarodowymi bazami informacji kryminalnej i operacyjnymi bazami danych.

[17] Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (ang. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* – EMCDDA) jest jedną ze zdecentralizowanych agencji UE z siedzibą w Lizbonie. Zostało utworzone w 1993 r. i stanowi główny ośrodek informacji o narkotykach i narkomanii w Europie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

środowisk politycznych i celebryckich. Podkreślenia wymaga rozszerzanie się grupy młodych osób eksperymentujących z marihuaną – głównie w weekendy, w okresie wakacyjnym lub imprezowo. Oscyluje ona między 16. a 25. rokiem życia. Zasadne jest stwierdzenie, że w Polsce marihuana jest dostępna praktycznie w każdej miejscowości, a co szczególnie niebezpieczne – na dyskotekach i wielkich imprezach masowych. Dealerzy działają wszędzie tam, gdzie gromadzi się młodzież. Najnowsze badania wskazują, że w wielu środowiskach młodzieżowych, zwłaszcza wśród uczniów szkół ponadgimnazjalnych, panuje moda na weekendowe używanie marihuany[18].

W 2008 r. Centrum Badań Opinii Społecznej przeprowadziło badanie wśród uczniów ostatnich klas ponadgimnazjalnych, którzy mieli ocenić, jak trudne byłoby dla nich zdobycie poszczególnych środków legalnych i nielegalnych. Badanie wykazało, że najłatwiejszymi do zdobycia substancjami są leki uspokajające i nasenne (46%) oraz marihuana i haszysz (45%). Blisko połowa badanych określiła w czterostopniowej skali uzyskanie tych narkotyków jako łatwe. W przypadku pozostałych substancji większość respondentów ocenia ich zdobycie raczej jako niemożliwe lub trudne niż łatwe[19].

Tendencje przestępczości marihuanowej

W latach 2000–2004 w Polsce corocznie ujawniano liczne uprawy konopi indyjskich, głównie zewnętrzne i najczęściej roślin o małym potencjale THC. Otrzymywana z nich marihuana nie była w stanie konkurować z narkotykiem pochodzenia zagranicznego. Uprawami były poletka wysiane z nieselekcjonowanych nasion. Według ówczesnego rozpoznania policyjnego uprawa konopi nie była przedmiotem szerokiego zainteresowania zorganizowanych grup przestępczych. Rosnąca liczba nieprofesjonalnych upraw oznaczała jednak zwiększający się popyt na tego rodzaju narkotyk konsumentów, którzy próbowali wyhodować rośliny narkotyczne na tzw. własny użytek. Policja corocznie organizowała w okresie lipiec-sierpień działania pod kryptonimem „Mak-Konopie", ich założeniem było ujawnienie nielegalnych upraw maku wysokomorfinowego oraz konopi indyjskich w celu ograniczenia możliwości wytworzenia z nich narkotyków. Okres działań wiązał się z czasem dojrzewania roślin hodowanych metodą uprawy zewnętrznej. W ramach powyższych działań w 2002 r. ujawniono 160 upraw konopi, a w 2003 r. – 268[20].

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nastąpiła istotna ewolucja przestępczości marihuanowej, będąca wynikiem zwiększonych możliwości oddziaływania egzogenicznych grup przestępczych na krajowy rynek marihuany. Równolegle rysowały się nowe zagrożenia, będące pochodną zmian społecznych, wynikających

[18] Por.: M. Jędrzejko, M. Netczuk-Gwoździkiewicz, wyd. cyt., s. 114.

[19] M. Malczewski, wyd. cyt., s. 16.

[20] *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za rok 2003 (2004)*, druk 3114 z dnia 15 lipca 2004 r., Warszawa, s. 68.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

między innymi z powolnego, ale wyraźnego odchodzenia od oceniania problemów społecznych w kategoriach aksjologicznych na rzecz perspektywy „wolnościowej".

Od początku 2009 r. rosła liczba ujawnionych nielegalnych upraw konopi indyjskich. Miało to związek z wdrożeniem i wykorzystaniem przez sprawców nowych metod uprawy, pozwalających na tworzenie plantacji wewnątrz pomieszczeń lub pod tzw. osłonami. W związku z tym, w celu właściwego zdiagnozowania skali i geografii tego zjawiska, wraz z zarządzeniem działań „Mak-Konopie" w Policji rozpoczęto gromadzenie danych o ujawnionych nielegalnych uprawach w skali całego roku[21]. Na podstawie otrzymanych wyników uznano, że uprawa konopi indyjskich stała się zjawiskiem całorocznym – uprawy ujawniano i likwidowano we wszystkich miesiącach 2009 r. Na terenach o dużym stopniu zurbanizowania większość ujawnionych plantacji mieściła się w pomieszczeniach mieszkalnych i użytkowych, zaadaptowanych do prowadzenia tego typu upraw.

Obecnie w Polsce popyt konsumentów na marihuanę zaspokajany jest w znacznej mierze przez zorganizowane grupy przestępcze, które coraz częściej organizują własne, w pełni profesjonalne uprawy. Z uwagi na coraz lepszą współpracę służb państwowych z partnerami zagranicznymi przy zwalczaniu przestępczości transgranicznej nie są one w stanie zaopatrzyć rynku wyłącznie poprzez import. W marcu 2010 r. Policja ujawniła największą i najbardziej profesjonalną uprawę konopi w Polsce. Usytuowana była w miejscowości Radzewice, w halach podziemnych znajdujących się pod hangarem. Ujawniono ponad 10 tys. sadzonek konopi w różnej fazie wzrostu i ok. 200 kg gotowej marihuany. Miejsce uprawy oficjalnie funkcjonowało jak specjalistyczna pralnia chemiczna[22]. Przemysłowa skala produkcji oraz nakłady finansowe na budowę i zakamuflowanie infrastruktury służącej do uprawy poniesione przez przestępców, liczących na szybki zysk, przywołują skojarzenia z laboratoriami amfetaminy nadzorowanymi przez zorganizowane grupy przestępcze w latach 90. i na początku pierwszej dekady XXI w.

Dane dotyczące ujawnionych przez Policję upraw konopi indyjskich w latach 2009–2012 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Uprawy konopi indyjskich ujawnione przez Policję w latach 2009–2012

Rok	Komendy wojewódzkie/Komenda Stołeczna Policji	Centralne Biuro Śledcze	Ogółem
2009	389	33	422
2010	505	61	566
2011	554	56	610
2012	1205	109	1314

Źródło: Komenda Główna Policji.

[21] Sikora A., Safjański M., Gołębiewski J., *Relacja z działań policyjnych prowadzonych w 2009 roku związanych z ujawnieniem i likwidacją upraw konopi indyjskich*, Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny 2010, nr 2 (4), Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, s. 11.

[22] http://www.policja.pl/portal/pol/1/52207/, dostęp: 9.06.2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Poza przestępczością zorganizowaną funkcjonuje forma przestępczości marihuanowej oparta na działalności indywidualnej lub mniejszych związkach przestępczych. W określeniu poziomu zagrożenia tą formą przestępczości marihuanowej pomocne są dane statystyczne gromadzone do 2010 r. przez Wydział ds. Przestępczości Kryminalnej Biura Kryminalnego KGP, które obejmowały informacje dotyczące upraw konopi zlikwidowanych przez funkcjonariuszy komend wojewódzkich Policji (szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia tabela 3).

Tabela 3. Liczba upraw konopi indyjskich zlikwidowanych przez jednostki terenowe Policji w 2010 r.

Jednostka Policji	Ogółem	Uprawa gruntowa	Pomieszczenie zaadaptowane	Pomieszczenie mieszkalne	Podejrzani
KSP	41	13	4	24	48
KWP Wrocław	31	9	11	11	34
KWP Bydgoszcz	13	1	6	6	24
KWP Lublin	26	10	9	7	32
KWP Gorzów	24	12	8	4	7
KWP Kraków	50	15	10	25	47
KWP Radom	35	22	5	8	34
KWP Opole	27	8	11	8	30
KWP Katowice	31	8	9	14	25
KWP Kielce	30	17	4	9	24
KWP Łódź	53	15	15	23	82
KWP Olsztyn	20	13	4	3	11
KWP Poznań	22	13	5	4	39
KWP Szczecin	30	6	9	15	32
KWP Gdańsk	18	7	3	8	20
KWP Białystok	22	7	8	7	23
KWP Rzeszów	32	7	9	16	34
RAZEM	**505**	**183**	**130**	**192**	**546**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Komendy Głównej Policji.

W latach 2009–2010 funkcjonariusze komend wojewódzkich Policji ujawnili 374 uprawy gruntowe, 203 uprawy w pomieszczeniach zaadaptowanych (szklarnie, wiaty, opuszczone budynki gospodarcze itp.) oraz 317 upraw w pomieszczeniach mieszkalnych. Zarzuty z art. 63 UoPN przedstawiono 919 osobom.

Największą liczbę upraw konopi indyjskich zlikwidowano w woj. łódzkim – 53, w tym 15 upraw gruntowych, 15 funkcjonowało w pomieszczeniach zaadaptowanych (szklarnie, wiaty, piwnice itp.) oraz 23 w pomieszczeniach mieszkalnych. Zatrzymano 82 podejrzanych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

W woj. małopolskim ujawniono 50 plantacji. W tym przypadku ich podział przedstawia się następująco: 15 upraw gruntowych, 10 w pomieszczeniach zaadaptowanych, 25 w pomieszczeniach mieszkalnych. Zatrzymano ogółem 47 sprawców.

Najmniejszą liczbę upraw ujawniono w woj. kujawsko-pomorskim – 13, w tym: jedną uprawę gruntową, sześć upraw w pomieszczeniach zaadaptowanych i sześć w pomieszczeniach mieszkalnych (zatrzymanych zostało 24 podejrzanych).

W woj. pomorskim ujawniono 18 upraw. Siedem stanowiły uprawy gruntowe, trzy funkcjonowały w pomieszczeniach zaadaptowanych. W pomieszczeniach mieszkalnych ujawniono osiem upraw. Zatrzymano 20 sprawców.

Największą liczbę upraw gruntowych (22) ujawniono w woj. mazowieckim, najmniej w woj. kujawsko-pomorskim – jedną. Najwięcej upraw w pomieszczeniach zaadaptowanych ujawnionych zostało w woj. łódzkim (15), najmniej w woj. pomorskim (3).

Najwięcej upraw w pomieszczeniach mieszkalnych ujawniono w woj. małopolskim (25), najmniej w woj. warmińsko-mazurskim – trzy.

Największą liczbę sprawców zatrzymano w woj. łódzkim – 82 osoby. To największa liczba podejrzanych w tej kategorii. W woj. lubuskim zatrzymano siedem osób.

Interesujące są ustalenia Policji w odniesieniu do lokalizacji upraw konopi indyjskich na terenach wiejskich i zurbanizowanych (tabela 4).

Tabela 4. Liczba upraw zlikwidowanych przez jednostki terenowe Policji z podziałem na miejsce ujawnienia

Jednostka Policji	Liczba zlikwidowanych upraw	Teren miejski	Teren wiejski
KSP	41	18	23
KWP Wrocław	31	16	15
KWP Bydgoszcz	13	7	6
KWP Lublin	26	18	8
KWP Gorzów	24	13	11
KWP Kraków	50	20	30
KWP Radom	35	13	22
KWP Opole	27	5	22
KWP Katowice	31	20	11
KWP Kielce	30	1	29
KWP Łódź	53	22	31
KWP Olsztyn	20	1	19
KWP Poznań	22	7	15
KWP Szczecin	30	10	20
KWP Gdańsk	18	3	15
KWP Białystok	22	6	16
KWP Rzeszów	32	4	28
RAZEM	**505**	**184**	**321**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Komendy Głównej Policji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Na terenie wiejskim najwięcej upraw ujawniono w woj. łódzkim (31), kolejne województwa to małopolskie (30) i świętokrzyskie (29). Najmniej ujawnionych upraw znalazło się zaś na terenie woj. kujawsko-pomorskiego, gdzie zlokalizowano sześć upraw.

Największą liczbę upraw na terenie zurbanizowanym zlokalizowano w woj. łódzkim (22). Kolejne województwa to śląskie i małopolskie, gdzie ujawniono po 20 upraw.

Najmniej upraw na terenach zurbanizowanych ujawniono w województwach: warmińsko-mazurskim (1) i świętokrzyskim (1).

W odniesieniu do struktury wiekowej ustalonych sprawców nielegalnych upraw konopi indyjskich można wskazać, że największa ich liczba plasuje się w przedziale między 22. a 30. rokiem życia – 199 osób. Kolejny przedział wiekowy to 18–21 lat – 166 osób. Najmniejszą liczbę podejrzanych wśród osób dorosłych odnotowano w przedziale wiekowym powyżej 51 lat (31). Wśród nieletnich (do 17 lat) ustalono 27 osób. Najstarszym sprawcą był 87-letni mieszkaniec woj. dolnośląskiego, najmłodszym zaś 14-letni uczeń, mieszkaniec woj. śląskiego.

W świetle danych Policji widać, że rośnie liczba ujawnionych upraw konopi indyjskich, w których sprawcy wykorzystywali nowoczesne techniki upraw i specjalistyczny sprzęt. Znaczna część wykrytych upraw znajdowała się w pomieszczeniach zamkniętych (tzw. uprawy indoorowe z wykorzystaniem specjalistycznych lamp sodowych, systemów wentylacji, nawozów itp.).

Zwiększone zainteresowanie uprawą potwierdza wzrastająca liczba podmiotów oferujących sprzedaż specjalistycznego sprzętu, który może znaleźć zastosowanie w prowadzeniu takich upraw. Nowym zjawiskiem jest uprawianie konopi przez grupy przestępcze zatrudniające obywateli Wietnamu. Prawdopodobnie wiąże się to z możliwością odizolowania takich pracowników od otoczenia, mniejszym ryzykiem ujawnienia działalności oraz niższymi kosztami z tytułu ich wynagradzania[23].

Rośnie skala zjawiska wykorzystywania Internetu do wymiany informacji na temat prowadzenia upraw, technik produkcji, prezentowania swoich osiągnięć, wymiany sprzętu niezbędnego do uprawy, produkcji i dystrybucji marihuany. Większość aktywności związanej z tego typu działalnością ogniskuje się na specjalistycznych tematycznych forach internetowych oraz forach wewnętrznych sklepów internetowych[24].

Najbardziej popularną formą dystrybucji marihuany są transakcje przeprowadzane poprzez komunikatory internetowe (Gadu-Gadu, czaty itp.) i za pośrednictwem często zmienianych telefonów komórkowych na kartę. Dealerzy posługują się pseudonimami i korzystają z udziału pośredników[25].

Jak już zauważyliśmy, ze względu na centralne położenie i rozwój kontaktów międzynarodowych Polska znajduje się w kręgu zainteresowania międzynarodowych grup przestępczych, które poszukują nowych tras przerzutu marihuany[26].

---

[23] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2011, s. 130.

[24] Tamże, s. 129.

[25] Tamże.

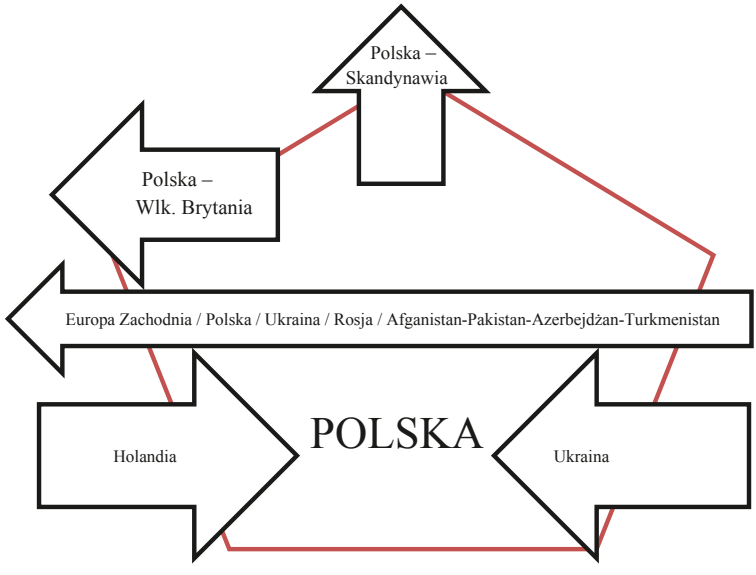
[26] Tamże, s. 126.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Z analizy danych operacyjnych wynika, że w tym zakresie na terytorium RP obok grup indogenicznych działają rosyjskojęzyczne grupy przestępcze oraz grupy przestępcze pochodzenia azjatyckiego.

W praktyce wyróżnić można przemyt marihuany na terytorium Polski z zagranicy, przemyt narkotyków z Polski za granicę oraz przemyt tranzytowy marihuany. We wszystkich przypadkach narkotyki przemycane są drogą lądową, morską i powietrzną. Najczęściej do przerzutu marihuany wykorzystywana jest droga lądowa. Z rozpoznania CBŚ KGP oraz Straży Granicznej wynika, że marihuana przemycana jest z Polski w kierunku Szwecji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Główne szlaki przemytu marihuany do Polski wiodą z Ukrainy oraz z Holandii, będącej zarówno producentem, jak i krajem tranzytowym dla narkotyków pochodzących z Azji i Afryki *(Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2011 roku*, s. 142). Szlak przemytu tranzytowego marihuany przez Polskę obejmuje państwo pochodzenia (m.in. Afganistan, Pakistan, Turkmenistan, Azerbejdżan), państwa tranzytowe (m.in. Rosję, Ukrainę) oraz państwa docelowe (m.in. Szwecję, Niemcy). Część przemycanej marihuany trafia na rynek krajowy, natomiast właściwa partia za pośrednictwem międzynarodowych grup przestępczych przerzucana jest na zachód. Odnotowywane są przypadki zatrzymywania obywateli polskich w krajach UE za przemyt marihuany. Polacy są wykorzystywani jako kurierzy zarówno przez krajowe grupy przestępcze, jak i grupy zagraniczne[27].

Rysunek 1. Szlaki przemytu marihuany przebiegające przez Polskę



Źródło: Opracowanie własne.

[27] http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html, dostęp: 5.02.2014.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Zorganizowane grupy przestępcze, dążąc do redukcji kosztów swojej działalności, wykorzystują te same kanały i trasy przerzutowe jednocześnie do przemytu różnych rodzajów narkotyków, ludzi i towarów akcyzowych oraz stosują tzw. przemyt paralelny (tzn. wykorzystanie tych samych środków transportu do przerzutu nielegalnych przedmiotów również w drodze powrotnej).

Przestępcy często zmieniają *modus operandi,* trasy przesyłek i metody ukrywania marihuany podczas przemytu.

Grupy przestępcze szukają także nowych przestrzeni aktywności oraz pól podaży narkotyków, np. w sferze turystyki[28].

Polskie zorganizowane grupy przestępcze, współpracując z cudzoziemskimi strukturami przestępczymi, przechodzą częściowo na transakcje bezgotówkowe i stosują barter umożliwiający bezpośrednią wymianę polskiej amfetaminy na marihuanę.

Marihuana była w latach 1999–2012 najczęściej i najliczniej zabezpieczanym narkotykiem. Przejęto łącznie 6840,5 kg, co stanowi ponad 45% ogólnej ilości wszystkich zabezpieczonych przez Policję substancji odurzających i środków psychotropowych określanych w jednostkach masy. Szczegółowe zestawienie ilości marihuany zabezpieczonej przez Policję w latach 1999–2012 przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Ilość marihuany zabezpieczonej przez Policję w latach 1999–2012

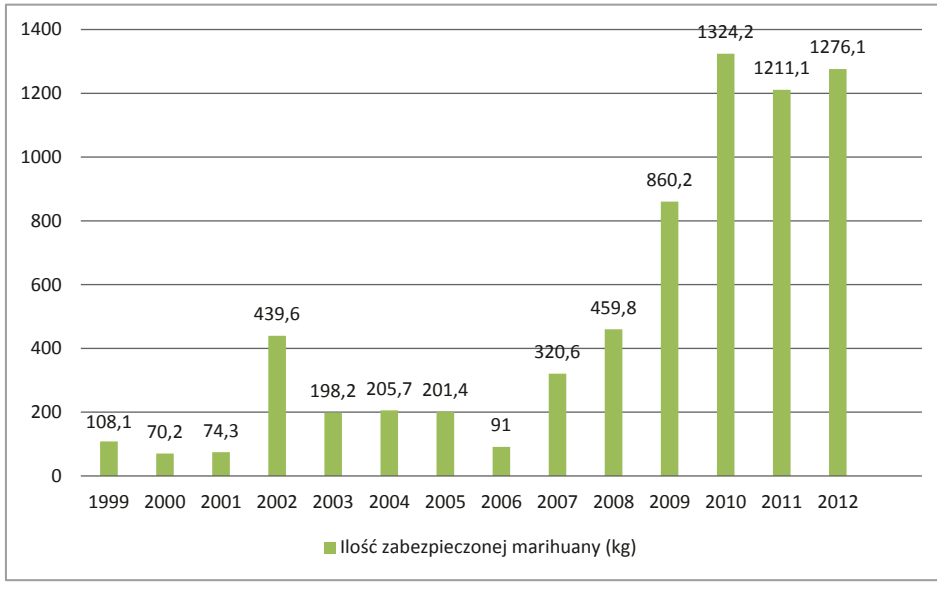
Rok	Ilość zabezpieczonej marihuany (kg)
1999	108,1
2000	70,2
2001	74,3
2002	439,6
2003	198,2
2004	205,7
2005	201,4
2006	91
2007	320,6
2008	459,8
2009	860,2
2010	1324,2
2011	1211,1
2012	1276,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Komendy Głównej Policji.

[28] M. Jędrzejko, wyd. cyt., s. 140.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Wykres 2. Ilość marihuany zabezpieczonej przez Policję w latach 1999–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Komendy Głównej Policji.

Podsumowanie

Zagrożenie przestępczością marihuanową to fenomen dynamiczny, który w dużej mierze uzależniony jest od czynników polityczno-prawnych i ekonomiczno-społecznych.

Analizując rozmiary przestępczości marihuanowej jedynie przez pryzmat policyjnych statystyk dotyczących liczby ujawnionych plantacji konopi oraz ilości zabezpieczonej marihuany, można wysnuć wniosek, że sytuacja w Polsce charakteryzuje się wzrostem podaży tego rodzaju narkotyku.

Wysoka podaż marihuany wynika nie tylko z jej popularności, ale także m.in. z: łatwości uprawy konopi, skuteczności (niewielka ilość dawki aktywnej), łatwości wyrobu i przechowywania, niskich kosztów pozyskiwania nasion i uprawy. Odnotowuje się coraz większą liczbę zabezpieczanych przez polską Policję profesjonalnie zorganizowanych nielegalnych plantacji konopi indyjskich w pomieszczeniach zamkniętych, jak i tych umiejscowionych na wolnym powietrzu. Uprawa konopi indyjskich, w odróżnieniu od lat poprzednich, stała się praktyką całoroczną. Według szacunków Policji około 30% konsumowanych konopi jest uprawianych w kraju.

W świetle prezentowanych danych statystycznych uprawy krajowe konopi stanowią istotne źródło zaopatrzenia w marihuanę. Biorąc pod uwagę lokalizację dotychczas zlikwidowanych upraw, uznać należy, że jest to zjawisko powszechne, występujące

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

na obszarze całego kraju. Obserwuje się trend przeniesienia produkcji i dystrybucji marihuany z terenów miejskich na wieś. Przy niskim nasyceniu służbami patrolowymi terenów wiejskich, wykupywaniu opuszczonych obiektów, sporadycznej współpracy jednostek terenowych Policji z zakładami energetycznymi, nadleśnictwami i kołami łowieckimi produkcja konopi indyjskich w krótkim czasie może stać się dochodowym procederem prowadzonym na dużą skalę, przy silnym poczuciu bezkarności sprawców.

Należy podkreślić, że istotny wpływ na popularyzację tego narkotyku w Polsce mają bardzo ostre kampanie promarihuanowe prowadzone w Internecie, czasopismach oraz debacie medialnej. Na podstawie oceny lokalizacji likwidowanych upraw można przyjąć, że jest to już proceder powszechny, występujący na obszarze całego kraju. Prognozowano dalszy rozwój tego zjawiska, któremu sprzyjała między innym łatwość dostępu narzędzi wykorzystywanych do prowadzenia własnych upraw (głównie za pośrednictwem zakupów przez Internet, gwarantujących pełną anonimowość) oraz szeroka dostępność informacji uzyskiwanych ze specjalistycznych forów internetowych o tej tematyce.

W aspekcie przemytu duży wpływ na zagrożenie przestępczością marihuanową w Polsce będą miały powiązania polskiej przestępczości zorganizowanej z zagranicznymi grupami przestępczymi (np. holenderskimi czy ukraińskimi). Polskie grupy przestępcze coraz częściej będą angażowały się w organizację przemytu i dystrybucji dużych ilości marihuany na terenie Europy. Wzrastało będzie również zagrożenie przemytem marihuany na teren Polski. Szczególne zagrożenie przemytem marihuany związane jest z graniczeniem Polski na wschodzie z Ukrainą. Obok najniższej ceny marihuany w Europie istotnymi czynnikami są słabość organów ścigania Ukrainy oraz ryzyko długotrwałego utrzymywania się destabilizacji wywołanej protestami, które rozpoczęły się 21 listopada 2013 r., po niepodpisaniu umowy stowarzyszeniowej oraz umowy o pogłębieniu i wszechstronności wolnego handlu z Unią Europejską.

Zagrożeniem będzie również przywóz z zagranicy niewielkich ilości marihuany na tzw. potrzeby indywidualne oraz przemyt marihuany do krajów Europy Zachodniej jako elementy towarzyszące emigracji zawodowej Polaków.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Kornelia Stępień

ROZDZIAŁ 9

Wybrane zjawiska patologii społecznej w aspekcie zagrożeń bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa

Streszczenie: W Polsce na skutek następstw transformacji ustrojowej, która rozpoczęła się w 1989 r., nastąpił wzrost przestępczości i innych zjawisk patologii społecznej. Wystąpiło zachwianie zasad i norm współżycia społecznego oraz systemu powszechnie akceptowanych wartości, co zaowocowało m.in. zmianą obyczajów. Pojawiły się nowe, coraz groźniejsze i bardzo złożone problemy społeczne, np. bezrobocie, ubóstwo, bezdomność i korelujące z nimi: alkoholizm, narkomania, prostytucja, zachowania suicydalne i przemoc w rodzinie, przybierające formy patologii, rozmaitych dewiacji i przestępczości, które wcześniej w Polsce w zasadzie nie występowały[1].

Słowa kluczowe: patologie społeczne, zagrożenie bezpieczeństwa.

SELECTED PHENOMENA OF SOCIAL PATHOLOGY IN TERMS OF THREATS TO THE SECURITY OF THE INDIVIDUAL AND SOCIETY

Summary: In Poland, due to the consequences of political transformation, which began in 1989, there has been an increase in crime and other social pathologies. There was a disturbance of the principles and norms of social conduct and a system of universally accepted values, which resulted in, among others, changing mores. There are new, more menacing and very complex social problems (unemployment, poverty, homelessness and correlating them: alcoholism, drug addiction, prostitution, the behavior Suicidal, domestic violence) taking the form of pathology, various deviance and crime, which earlier in Poland practically no occurred.

Keywords: social pathologies, security threats.

[1] nadkom. S. Zinkiewicz (opr.), *Wybrane elementy patologii społecznej w aspekcie służby prewencyjnej*, Wyd. SP Katowice 2006, s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Kryminologia to nauka społeczna, której przedmiot badań stanowią: przestępstwo, przestępczość, sprawca i ofiara przestępstwa oraz instytucje i mechanizmy kontrolne, które tworzy społeczeństwo w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości. Jest to dziedzina interdyscyplinarna, korzystająca z metodologii nauk medycznych, biologicznych, psychologii, pedagogiki, statystyki, a także socjologii. W obrębie tej ostatniej wykształciła się subdyscyplina, nazywana patologią społeczną, zajmująca się zjawiskami społecznymi szkodliwymi i zakłócającymi funkcjonowanie społeczeństw[2].

Początkowo termin „patologia" był używany w odniesieniu do medycyny, a dopiero w końcu XIX w. zaczęto odnosić go do zjawisk społecznych. Oznaczał on „zachowania czy postawy niezgodne z powszechnie akceptowanymi zasadami postępowania w danym społeczeństwie oraz zachowania naruszające nakazy i zakazy zawarte w przepisach ustaw karnych i cywilnych"[3]. W Polsce do lat 70. patologię społeczną uważano za zjawisko marginalne, którym nie należy się zajmować. Następnie pojawiły się postulaty prowadzenia badań nad nim. Stwierdzono, iż wiedza na ten temat jest niezbędna do skonstruowania pełnego obrazu społeczeństwa w Polsce[4].

Według Adama Podgóreckiego, twórcy Interdyscyplinarnego Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, zajmującego się podstawowymi badaniami w dziedzinie patologii społecznej, patologia społeczna to „ten rodzaj zachowania, ten typ instytucji, ten typ funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej (...) sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami, które w danej społeczności są akceptowane"[5].

Marian Lipka uważał, że „pod pojęciem patologia społeczna rozumie się określony stan postaw, zachowań i sytuacji życiowych, (...) które są szkodliwe dla historycznie uwarunkowanego postępu i powodują ujemne następstwa dla wszechstronnego rozwoju jednostki, grupy lub całego społeczeństwa, a polegają na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, norm moralnych, obyczajowych i kulturowych oraz na odrzucaniu lub nieposzanowaniu wartości obiektywnie zgodnych z interesami jednostki i ogółu obywateli na określonym etapie rozwoju kraju"[6].

Zjawiska patologii życia nie są już, jak twierdzono do niedawna, domeną środowisk zaliczanych do tzw. marginesu społecznego. Coraz częściej dostrzegamy je w zachowaniu jednostek, które uchodziły za osoby wywodzące się z tzw. porządnych rodzin. Szczególnie niepokoi skala zagrożeń i rozmiar szkód, nie tylko dla samej jednostki, ale dla całego społeczeństwa, które powoduje eskalacja zachowań autodestrukcyjnych. Zjawiska takie jak alkoholizm, samobójstwa i prostytu-

[2] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007, s. 19.
[3] T. Michalczyk*, Wybrane zagadnienia patologii społecznej*, Opole 1995, s. 9.
[4] M. Jarosz, *Wybrane zagadnienia patologii społecznej,* Warszawa 1975, s. 7.
[5] A. Podgórecki, *Patologia życia społecznego,* Warszawa 1969, s. 24–25.
[6] M. Lipka, *Zjawiska patologii społecznej wśród młodzieży*, Warszawa 1977, s. 15–16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

cja, których następstwa często są bagatelizowane, stanowią dramat dla osób w nie uwikłanych, dla ich bliskich i rodzin, a tym samym dekomponują ład i porządek społeczny. Konieczne zatem wydaje się posiadanie podstawowej wiedzy na temat etiologii i fenomenologii zjawisk patologii, które niszcząc jednostkę, destrukcyjnie wpływają na funkcjonowanie społeczeństwa.

Alkoholizm

Zjawisko uzależnienia od alkoholu należy do najważniejszych problemów zdrowotnych, psychologicznych i społecznych ubiegłego i obecnego stulecia Zalicza się ono do współczesnej patologii społecznej, bardzo aktualnej także w Polsce[7].

Nałóg alkoholowy jest jednym z najbardziej rozpowszechnionych na świecie uzależnień, substancję uzależniającą stanowi tu alkohol etylowy, a motywem sięgania po niego jest działanie euforyzujące, rozluźniające, poprawiające nastój. Rozwój uzależnienia postępuje z różną szybkością, wpływa na to wiele indywidualnych i społecznych czynników ryzyka (m.in. predyspozycje dziedziczne, sytuacja rodzinna i zawodowa, dostępność alkoholu, cechy osobowości). Na zagrożenie wskazują m.in.: czynne szukanie okazji do picia, ukrywanie go, lekceważenie krytyki i przestróg, wzrost tolerancji na alkohol, koncentracja na sprawach związanych z alkoholem. Powstania alkoholizmu dowodzą: utrata kontroli nad piciem, występowanie objawów abstynencyjnych (potrzeba tzw. klinowania), głód alkoholowy, utrwalony stereotyp picia; osoba uzależniona pije stale lub z niedługimi przerwami, tworzy przy tym zwykle cały system mechanizmów psychologicznych zaprzeczających istnieniu choroby (np. bagatelizowanie, oskarżanie innych); zależność od alkoholu ma charakter psychiczny i fizyczny, w niektórych środowiskach także społeczny[8].

Etymologia słowa alkohol wywodzi się prawdopodobnie z języka arabskiego. Alkoholami nazywana jest grupa organicznych związków chemicznych, pochodnych węglowodorów, do której należy m.in. alkohol etylowy (etanol), będący związkiem organicznym, cieczą lżejszą od wody, przezroczystą, o charakterystycznej woni i piekącym smaku. Jest jeszcze jedna cecha charakteryzująca alkohol, o której często się zapomina[9].

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) „uzależnienie jest stanem psychicznym, niekiedy również fizycznym, wynikającym z oddziaływania między organizmem żywym i substancją chemiczną, charakteryzującym się zmianami w zachowaniu i innymi reakcjami, obejmującym zawsze przymus przyjmowania

[7] M.B. Pecyna, *Uzależnienie alkoholowe w rodzinach wiejskich,* Wydawnictwo Akademickie „Żak", Warszawa 1998, s. 5.

[8] *Nowa encyklopedia powszechna,* PWN, Warszawa 1995, s. 15.

[9] B. Woronowicz, *Uzależnienia. Geneza, terapia, powrót do zdrowia,* Media Rodzina, Poznań 2009, s. 51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

produktu w sposób ciągły lub okresowy w celu ponownego doznania jago skutków psychicznych lub uniknięcia dolegliwości abstynencyjnych. Stanowi temu może, lecz nie musi, towarzyszyć tolerancja. Ta sama osoba może być uzależniona od wielu związków chemicznych."[10].

Czesław Cekiera definiuje alkoholizm w następujący sposób: „Z punktu widzenia socjologicznego alkoholizm jest zjawiskiem społecznym, stanowi przejaw i formę niedostosowania społecznego, uważany jest za zjawisko społecznie niepożądane. W aspekcie medycznym alkoholizm czy uzależnienie alkoholowe jest odrębną jednostką nozologiczną, objawem i zespołem chorobowym, patologicznym, klinicznym wymagającym leczenia. W ujęciu psychologicznym alkoholizm jest zaburzeniem w rozwoju osobowym jednostki, charakteryzującym się uszkodzeniem sprawności psychicznych, zmianą postaw, hierarchii wartości, z tendencją do agresji, autoagresji i przestępczości."[11].

Uzależnienie alkoholowe stanowi bezpośrednią konsekwencję nadużywania alkoholu i oznacza spożywanie tej substancji w sposób powodujący negatywne, a w dalszych fazach destrukcyjne konsekwencje dla pijącego i dla jego środowiska. Jest chorobą całkowicie niszczącą człowieka we wszystkich aspektach jego osobowości. Prowadzi do degradacji życia psychicznego, duchowego i religijnego. Powoduje stopniowo utratę zdolności do normalnego funkcjonowania w rodzinie i w społeczeństwie[12].

Światowa Organizacja Zdrowia zaleca unikanie terminu „alkoholizm", a w zamian proponuje pojęcie: „zespół uzależnienia od alkoholu" bądź „uzależnienie od alkoholu", składające się z objawów behawioralnych, fizjologicznych i zmian procesów poznawczych, które pojawiają się w toku wielokrotnego picia alkoholu. Zespół ten charakteryzuje się silną potrzebą spożywania alkoholu, trudnościami kontrolowania tego zachowania, uporczywym piciem wbrew szkodliwym następstwom, przedkładaniem picia alkoholu ponad inne zajęcia i zobowiązania, zwiększoną tolerancją i niekiedy występowaniem objawów zespołu abstynenckiego[13].

Alkoholizm jest jednym z najważniejszych problemów społecznych i zdrowotnych naszego stulecia. Powoli i systematycznie niszczy kolejne sfery życia człowieka: biologiczną (poprzez uszkadzanie narządów i układów wewnętrznych: mózgu, wątroby, serca, żołądka itp.), psychiczną (powodując zaburzenia emocji i myślenia, przeżywanie cierpienia: wstydu, poczucia winy, poczucia małej własnej wartości itp.), duchową (skutkując zaniedbaniem rozwoju osobistego czy konfliktem moralnym) oraz społeczną (prowadząc do zaburzenia lub zerwania relacji

[10] J. Lechnicki, *Postępowanie w uzależnieniach i innych patologiach w szkole,* Wyd. Text, Kraków 2006, s. 15.

[11] Cz. Cekiera, *Mów nie! Nie bierz środków odurzających,* Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990, s. 38.

[12] M. Ryś, *Rodzinne uwarunkowania psychospołeczne funkcjonowania dorosłych dzieci alkoholików*, PWN, Warszawa 2007, s. 16.

[13] M.B. Pecyna, *Uzależnienie alkoholowe w rodzinach wiejskich,* Wydawnictwo „Żak", Warszawa 1998, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

z rodziną i innymi ludźmi (choroba samotności) oraz nieprzestrzegania norm społecznych)[14].

Alkohol przynosi odprężenie i zmniejsza lęk. Tego rodzaju początkowo pozytywne doświadczenia mogą skłaniać do permanentnego sięgania po kieliszek w sytuacjach obciążających[15].

Według Roya Baumeistera model medyczny zakłada, że pomiędzy alkoholikami i osobami zdrowymi występują różnice na poziomie fizjologicznym, związane z czynnikami dziedzicznymi lub działaniem substancji psychoaktywnych. Można przedstawić cztery główne zasady, na których opiera się popularny pogląd na alkoholizm jako chorobę. Po pierwsze, alkoholizm jest uważany za ściśle wyodrębnioną jednostkę chorobową. Po drugie, przypuszczalną przyczyną alkoholizmu są czynniki fizjologiczne, zdeterminowane głównie genetycznie. Po trzecie, głównym objawem alkoholizmu jest utrata kontroli nad piciem, tak więc alkoholicy są bezradni wobec swego nałogu. Po czwarte, przyjmuje się, że alkoholizm ma charakter nieodwracalny. Osoby zachowujące abstynencję określa się jako „zdrowiejące", ale nigdy jako zdrowe – „jeśli raz stałeś się alkoholikiem, zawsze nim będziesz."[16].

Działanie alkoholu jest indywidualne. Są jednak pewne wspólne czynniki dotyczące wpływu alkoholu na zachowanie się i zdolność reagowania człowieka. Spożycie przez osobę o masie ciała 70 kg niżej podanych ilości alkoholu daje następujący poziom alkoholu we krwi oraz wywołuje następujące zmiany zachowania[17]:

— 0,3 promila – 0,3 do 0,51 piwa lub dwie zwykłe wódki (50 ml) lub 0,1 do 0,25 1 wina: zachowanie się i zdolność reagowania są nieznacznie zmienione; widoczne są pierwsze zaburzenia chodu i przecenianie swoich możliwości;
— 0,5 promila – 0,4 do 0,81 l piwa lub trzy, cztery zwykłe wódki lub 0,2 do 0,35 1 wina: zachowanie się i zdolność reagowania są zwolnione, zaczyna się pojawiać nastrój euforyczny;
— 0,8 promila – 0,7 do 1,5 1 piwa lub pięć do siedmiu zwykłych wódek lub 0,3 do 0,5 l wina: osiągnięta zostaje granica zdatności uczestniczenia w ruchu komunikacyjnym, zwolniona jest zdecydowanie możliwość reakcji, zmniejszony rozsądek i samokrytyka;
— 1,0 do 2,0 promili – 1,4 do 2,8 1 piwa lub osiem do 15 zwykłych wódek lub 0,5 do 1,0 l wina: możliwość reakcji mocno spada, zanika samokontrola, obok euforii pojawiają się tendencje do agresji, osiągnięta zostaje granica poczytalności;

[14] Tamże, s. 8.

[15] *Podręczna encyklopedia zdrowia,* Zysk i s-ka 2011, s. 199.

[16] R. Baumeister, T. Heatherton, D. Tice, *Utrata kontroli. Jak i dlaczego tracimy zdolność samoregulacji,* PARPA, Warszawa 2000, s. 203.

[17] *Podręczna encyklopedia zdrowia,* Zysk i s-ka 2011, s. 743.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— 3,0 do 5,0 promili – 3,6 do 10 1 piwa lub 20 zwykłych wódek lub 1,5 do 3,5 1 wina: zmysł równowagi jest poważnie zaburzony, obok ogólnego zaburzenia i świadomości cierpi ogólna zdolność postrzegania, przy 4 do 5 promili może nawet dojść do zgonu wskutek porażenia układu oddechowego i niewydolności układu krążenia.

Od wieków wiadomo, że alkohol etylowy należy do grupy substancji chemicznych, których systematyczne i długotrwałe używanie prowadzi do wystąpienia niekorzystnych dla organizmu zmian. Wzmianki na ten temat można znaleźć m.in. w Biblii, Talmudzie czy w pismach Seneki. W wielu starożytnych kulturach – w Egipcie, Grecji czy Rzymie – ludzie pili alkohol, często w nadmiarze. Pierwsze piwo wytwarzano w Egipcie już około 3000 r. p.n.e. Najstarsze znane nam receptury produkcji wina, spisane we Włoszech przez Marcusa Cato, datuje się na prawie półtora wieku p.n.e. Około 800 r. n.e. pewien alchemik arabski odkrył proces destylacji, co przyczyniło się do zwiększenia mocy i rozpowszechnienia napojów alkoholowych. Problemy z nadużywaniem alkoholu są prawie tak stare, jak jego historia. Kambyzes, król Persji, w VI w. p.n.e. miał wątpliwy zaszczyt być pierwszym znanym nam alkoholikiem[18].

W czasach nowożytnych na konsekwencje zdrowotne spożywania alkoholu pierwszy zwrócił uwagę Benjamin Rush, pisząc w 1785 r.: „nieumiarkowane używanie spirytualiów (...) przypomina pewne choroby dziedziczne, rodzinne i zakaźne", a przyczynami mogą być m.in. „rozczarowanie światowymi dążeniami i poczucie winy."[19].

Pierwszym lekarzem, który w sposób naukowy powiązał spożywanie alkoholu z powstawaniem zmian chorobowych, był angielski internista Thomas Trotter. W wydanym w 1804 r. dziele „O pijaństwie i jego skutkach w organizmie ludzkim" stwierdził, że pijaństwo jest chorobą „wywołaną przez odległą przyczynę, powodującą takie czynności i ruchy w żywym organizmie, które zakłócają czynności zdrowotne"[20].

Również w początkach XIX w. pojawiły się pierwsze polskie opracowania na ten temat. Ojcem polskiej alkohologii jest lekarz wileński Jakub Szymkiewicz, którego „Dzieło o pijaństwie", wydane w 1818 r., było pierwszą tego typu rozprawą na terenie Europy Środkowowschodniej[21].

Przez wiele lat dla nazwania zjawiska nadmiernego spożywania alkoholu używano, poza pijaństwem, takich określeń, jak alkoholomania, oinomania czy dypsomania. Dopiero kiedy w 1849 r. lekarz nadworny króla szwedzkiego Karola XIV Magnus Huss opublikował pracę pt. „Alkoholizm przewlekły, czyli przewlekła choroba alkoholowa", zaczęto używać terminów „alkoholizm" i „choroba alkoho-

[18] R.C. Carson, J.N. Butcher, S. Mineka, *Psychologia zaburzeń,* GWP, Gdańsk 2003, s. 553–554.
[19] B. Woronowicz, *Na zdrowie!,* Parpa Media, Warszawa 2008, s. 95.
[20] Tamże, s. 95.
[21] B. Woronowicz, *Uzależnienia*…, wyd. cyt., s. 137.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

lowa". Huss zwrócił uwagę na „specyficzne objawy nieprawidłowego funkcjonowania organizmu", będące efektem zmian spowodowanych przez alkohol[22].

W 1901 r. Kurz i Kraepelin pierwsi użyli terminu „nałóg alkoholowy" w odniesieniu do osób, które „nie były dostatecznie silne, aby zaprzestać picia wówczas, gdy picie narażało je na poważne szkody materialne, społeczne i cielesne". Z kolei Kraepelin zwracał uwagę na fakt, że w alkoholizmie przewlekłym istotne jest „przyjmowanie nowej dawki alkoholu w czasie, gdy działa jeszcze dawka poprzednia."[23].

W 1933 r. Ernst zaproponował oddzielenie alkoholizmu przewlekłego od nałogu alkoholowego i stwierdził, że „nałogowcami są ci, którzy nie mogą zaprzestać picia, a alkoholikami ci, którzy cierpią wskutek uszkodzenia przez przewlekłe spożywanie alkoholu"[24]. W latach 30. XX w. w Stanach Zjednoczonych rozwinął się ruch Anonimowych Alkoholików. Przyjmując, że alkoholizm jest chorobą, wymuszał on niejako na lekarzach psychiatrach zajmujących się alkoholikami przyjęcie określonego stanowiska, nie było jednak badań klinicznych w tym zakresie[25].

Według Bohdana Woronowicza do 1940 r. istniało około 40 różnych sposobów diagnozowania problemów spowodowanych piciem alkoholu. Dopiero Elvin Morton Jellinek, opierając się na własnych badaniach przeprowadzonych na Uniwersytecie Yale, napisał w 1942 r. w książce „Alcohol addiction and chronic alcoholism" („Zależność alkoholowa i przewlekły alkoholizm"), że „alkoholizm przewlekły to każde używanie napojów alkoholowych, które powoduje szkodę dla osoby pijącej, społeczeństwa lub obojga". Zwrócił on także uwagę na fakt, że alkoholizm powstaje na skutek nałożenia się na siebie trzech czynników, tj. podatności biologicznej oraz warunków psychologicznych i społecznych. Wydzielił w alkoholizmie cztery fazy choroby, a sam alkoholizm podzielił na pięć typów, oznaczając je kolejnymi literami alfabetu greckiego[26].

W 2014 r. według danych GUS spożycie 100% alkoholu *per capita* wyniosło 9,4 l, co oznacza spadek wobec 2013 r. o 0,27 l. W skali kilkunastu lat widać, że po gwałtownym wzroście spożycia, który nastąpił w 2003 r. (po obniżeniu podatku akcyzowego na alkohol etylowy), od 2009 r. (podwyżka podatku akcyzowego na wszystkie rodzaje napojów alkoholowych) notujemy spowolnienie trendu wzrostowego spożycia napojów alkoholowych ogółem. Nadal jednak jest to trend wzrostowy. W strukturze spożywanych napojów alkoholowych w 2014 r. w odniesieniu do roku poprzedniego zmniejszył się udział wyrobów spirytusowych – z 37,2% do 34,1%, zaś udział piwa wzrósł z 55,7% do 57,9%. Udział wina wzrósł

[22] Tamże, s. 138.

[23] Tamże.

[24] Tamże, s. 98.

[25] M. Ryś, *Rodzinne uwarunkowania psychospołeczne funkcjonowania dorosłych dzieci alkoholików*, PWN, Warszawa 2007, s. 15.

[26] B. Woronowicz, *Uzależnienia*…, wyd. cyt., s. 139.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

z 7,2% w 2013 r. do 8% w 2014 r. Był to pierwszy zanotowany wzrost udziału wina w strukturze spożycia alkoholu w latach 1998–2014[27].

Ponad 80% dorosłych mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej spożywa alkohol. Postawy abstynenckie są częstsze wśród kobiet (25,5%) niż wśród mężczyzn (10,9%). Poziom rozpowszechnienia społecznych i zdrowotnych problemów związanych z używaniem alkoholu jest tym większy, im powszechniej spożywany jest alkohol. Większość konsumentów alkoholu spożywa go na poziomie niskiego ryzyka szkód, jednak blisko 12% (11,9%) dorosłych Polaków nadużywa alkoholu, tzn. pije go w sposób powodujący szkody zdrowotne i społeczne. Do grupy tej zalicza się osoby nieuzależnione (określane jako pijące szkodliwie) i uzależnione od alkoholu. Próba ekstrapolacji wyników badań epidemiologicznych na populację ludności Polski w wieku 18–64 lata daje liczbę ponad 3 mln osób, u których można rozpoznać zaburzenia psychiczne lub zaburzenia zachowania wynikające ze spożywania alkoholu. W grupie tej ponad 0,6 mln osób to osoby uzależnione od alkoholu. Problemy alkoholowe dotykają zdecydowanie częściej mężczyzn (20,4%) niż kobiety (3,5%). Grupa osób najwięcej pijących (powyżej 12 l 100% alkoholu rocznie), stanowiąca 7,3% konsumentów napojów alkoholowych, spożywa aż 46,1% całego wypijanego alkoholu. Grupa osób mało pijących (do 1,2 l 100% alkoholu rocznie), stanowiąca 46,9% konsumentów alkoholu, wypija tylko 4,9% całości spożywanego alkoholu[28].

Na podstawie długofalowych badań prowadzonych przez Infratest ocenia się, że w grupie wiekowej 30 do 59 lat 15% mężczyzn i 4% kobiet można zakwalifikować jako „zagrożonych" alkoholizmem. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia się między innymi[29]:

— niebywałą łatwość dostępu do alkoholu i jego przystępne ceny oraz poczesne miejsce we współczesnym sposobie bycia, jakie zajmuje picie alkoholu,
— złudne przekonanie, że za pomocą alkoholu można „utopić" napięcia występujące w życiu prywatnym lub zawodowym; to zwodnicze rozwiązanie preferują przede wszystkim mężczyźni oraz jednostki z grup żyjących na marginesie życia społecznego.

Przywiązanie emocjonalne człowieka do alkoholu powoduje zaburzenia w myśleniu, które prowadzą do powstania i rozbudowania tzw. systemu iluzji i zaprzeczeń. System ten jest odpowiedzialny za zniekształcenia, a nawet powolne zaburzenia procesów umysłowych występujące u osoby uzależnionej[30]. Wszelkie myślenie człowieka uzależnionego od alkoholu jest tak mocno podporządkowa-

[27] *Sprawozdanie z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2014 roku*, opracowane przez Ministra Zdrowia, Warszawa 2015, s. 4, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/42F98E09180A9005C1257F-470039C82A/%24File/205.pdf, dostęp: 8.02.2017.

[28] Tamże, s. 8.

[29] *Podręczna encyklopedia zdrowia,* Zysk i s-ka 2011, s. 199.

[30] J. Mellibruda, *Patrząc na przemoc*, Świat Problemów 1998, 4, s. 6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ne jego potrzebom emocjonalnym, że na płaszczyźnie intelektualnej nie istnieje możliwość porozumienia się z nim. System iluzji polega na tym, że wbrew elementarnym faktom i doświadczeniom człowiek uzależniony trwa w subiektywnym przekonaniu o swojej zdolności do kontrolowanego picia. Jest przekonany, że gdyby tylko chciał czy uznał to za konieczne, mógłby przestać pić. System zaprzeczeń polega natomiast na takim interpretowaniu faktów i manipulowaniu nimi, by negować istnienie problemów związanych z nadużywaniem alkoholu. Człowiek uzależniony znajduje zawsze jakieś argumenty, które według jego logiki stanowią usprawiedliwienie jego zachowania[31].

System iluzji i zaprzeczeń jest zakorzeniony w systemie myślenia magiczno-życzeniowego. Utrudnia on rozpoznawanie szkód spowodowanych piciem alkoholu, tworząc złudne wizje życia z alkoholem. Mechanizm ten aktywizuje się wtedy, gdy nasila się dążenie do uśmierzenia przykrych stanów emocjonalnych i pragnienie doświadczenia pozytywnych skutków picia, oraz gdy tematem analiz są sprawy związane z piciem alkoholu. U osoby uzależnionej powstaje całościowy i zwarty system przekonań, który określa subiektywną wizję życia i świata, odizolowaną od rzeczywistości i podporządkowaną pragnieniu picia[32].

Wiele osób im bardziej pije, tym więcej znajduje powodów, by tak robić. Oznacza to, że w miarę zwiększania ilości alkoholu staje się on coraz ważniejszym składnikiem codziennego życia. Picie alkoholu w dużych ilościach wiąże się ze znajdowaniem większej liczby powodów do picia i mniejszą liczbą ograniczeń środowiskowych (np. rodzice, którzy zachęcają do picia)[33].

Podobne wyniki uzyskali Wegner, Vallacher i Dizadji, „którzy prosili badanych przez siebie alkoholików i studentów o określenie roli, jaką w ich życiu spełnia alkohol. Osoby pijące niewielkie ilości w sytuacjach społecznych przywiązywały z reguły nieduże znaczenie do picia (np. mówiły, że oznacza to dla nich podniesienie szklanki czy przełknięcie płynu), natomiast osoby pijące dużo i uzależnione od alkoholu podawały wiele różnych powodów (np. „krzywdzenie samego siebie", „rozluźnianie się", „pokonywanie nudy", „upijanie się" i „nagradzanie się"). Powyższe wartości mogą być traktowane jako usprawiedliwienie podejmowanych działań. Zdarza się więc, że przywiązanie wielu znaczeń do picia jest u niektórych ludzi związane z konsumowaniem większych ilości alkoholu."[34].

Wyniki badań, w których udział wzięli studenci, wskazują, że ludzie pijący duże, umiarkowane i małe ilości alkoholu mają odmienne motywacje sięgania po alkohol. Osoby pijące mało lub umiarkowanie, pytane o powody wypijania

---

[31] M. Ryś, *Rodzinne uwarunkowania psychospołeczne funkcjonowania dorosłych dzieci alkoholików*, PWN, Warszawa 2007, s. 40.

[32] Tamże, s. 39.

[33] R. Baumeister, T. Heatherton, D. Tice, *Utrata kontroli. Jak i dlaczego tracimy zdolność samoregulacji,* PARPA, Warszawa 2000, s. 182.

[34] O. Pawelec, *Alkohol i alkoholizm wśród dzieci i młodzieży,* PARPA, Warszawa 2007, s. 48.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

większych niż zwykle ilości alkoholu, częściej odpowiadały, że jest to zły nastrój, potrzeba picia lub pokusa. Osoby pijące dużo twierdzą, że najczęściej zmusza je do tego presja społeczna lub robią tak, gdy dobrze się czują. Kobiety i mężczyźni mogą się różnić pod względem motywów skłaniających ich do picia[35].

Nadużywanie alkoholu jest jedną z najgroźniejszych i najbardziej destruktywnych form zaburzeń samoregulacji. Problem ten wymaga więc szczególnej uwagi ze strony naukowców zajmujących się zagadnieniami samoregulacji. Załamanie samoregulacji wywoływane alkoholem jest spowodowane wieloma przyczynami. Pierwsza grupa przyczyn sprawia, że ludzie zaczynają pić, druga prowadzi do dalszego nadmiernego picia. Do załamania samoregulacji dochodzi jedynie podczas ciężkich ciągów picia, ale każdy ciąg zaczyna się od pierwszego kieliszka[36].

Ludzie piją alkohol z wielu powodów, również dlatego, że chcą być towarzyscy i robić to, co inni. Oczekują, że picie sprawi im przyjemność, chcą uciec przed złym samopoczuciem, a czasami także z powodu chęci okazania buntu wobec ustalonych, oczekiwanych zachowań. Jest rzeczą oczywistą, że alkohol często przynosi przyjemność, a więc jego picie ulega pozytywnemu wzmacnianiu. Picie pomaga też uciec przed niektórymi negatywnymi emocjami, co w pewnych okolicznościach może być przyczyną wzmocnienia negatywnego. Zarówno pozytywne, jak i negatywne wzmocnienie nasila chęć wypicia kieliszka, zarówno w danej chwili, jak i w przyszłości[37].

Piciu alkoholu towarzyszy ambiwalencja. Szczególnie dotyczy to osób, które piją dużo, a niezgodność standardów czy też celów osłabia samoregulację. Osoby pijące duże ilości alkoholu pragną kontrolować swoje picie i chronić się przed problemami i ekscesami, które towarzyszą upijaniu się. Równocześnie jednak chcą doświadczać pozytywnych, pożądanych efektów działania alkoholu[38].

Alkoholizm niesie ze sobą poważne i dalekosiężne skutki dla samych pijących i ich rodzin oraz dla całego społeczeństwa. Do następstw psychicznych zaliczyć należy zaburzenia występujące prawie u wszystkich alkoholików – np. upośledzenie pamięci trwałej i podzielności uwagi, obniżoną zdolność koncentracji, zwiększone znużenie, obniżenie zdolności osądu, euforię przeplatającą się z nastrojami depresyjnymi i podwyższoną nieufność wobec otoczenia. Majaczenie alkoholowe (*delirium tremens*) powoduje, że dotknięte nim osoby są zdezorientowane co do miejsca, czasu i okoliczności, w jakich się znalazły. Występują u nich omamy, stany lękowe, jak również pobudliwość, euforia i mówienie od rzeczy. Nieleczone majaczenie alkoholowe trwa na ogół cztery do dziesięciu dni i jest obarczone 15–30% odsetkiem zgonów. Psychoza Korsakowa i encefalopatia Wernickego przejawiają się zaburzeniami dotyczącymi układu nerwowego stwierdzanymi się

[35] R. Baumeister, T. Heatherton, D. Tice, *Utrata kontroli. Jak i dlaczego tracimy zdolność samoregulacji,* PARPA, Warszawa 2000, s. 182.

[36] Tamże, s. 208.

[37] Tamże.

[38] O. Pawelec, *Alkohol i alkoholizm…*, wyd. cyt., s. 57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

u około 2–5% alkoholików (niemożność dowolnego poruszania gałkami ocznymi, niepewny chód i postawa stojąca, luki pamięciowe, niemożność koncentracji uwagi, zapamiętywania, zaburzenia orientacji, trudności z myśleniem i wypowiadaniem się)[39].

Wśród skutków somatycznych uzależnienia od alkoholu znajdujemy: niedożywienie i niedobór witamin, gdyż głównym dostarczycielem energii staje się alkohol, nasilone biegunki i sporadycznie krwawienia z górnego odcinka przewodu pokarmowego, marskość wątroby, zapalenie trzustki, spowodowane częstymi wymiotami pęknięcia błony śluzowej w okolicy nadwpustowej przełyku, stające się źródłem krwawienia, uczucie znieczulenia rąk i stóp, mrowienie w podudziach, osłabienie mięśni, bóle łydek i niepewność chodu (objawy zapalenia wielonerwowego, czyli polineuropatii), uszkodzenie mięśnia sercowego i w konsekwencji niewydolność lewokomorową z zastojem krwi w płucach, dużą podatność na zakażenia, na przykład na zapalenie płuc i gruźlicę płuc[40].

Skutki społeczne alkoholizmu często prowadzą do tego, że osoba chora traci partnerów i przyjaciół, popada w długi, schodzi na drogę przestępczą, dopuszczając się przemocy. Trudne do policzenia są ekonomiczne straty spowodowane alkoholizmem – koszty pobytów w szpitalach i zasiłków socjalnych, wypadków przy pracy i nieobecności, obniżenia produkcji, wypadków drogowych itp.[41].

Udzielenie skutecznej pomocy utrudnia częsty brak potrzeby podjęcia próby jakiejkolwiek zmiany sytuacji u osoby uzależnionej, wzmacniany całym systemem zaprzeczeń i iluzji zakłamujących powagę sytuacji i fakt uzależnienia. Innym czynnikiem opóźniającym leczenie bywa współuzależnienie rodziny, polegające na jej podporządkowaniu się problemom wprowadzanym przez zachowania i potrzeby osoby pijącej, co podtrzymuje uzależnienie, zamiast mu przeciwdziałać. Zależnie od stopnia uzależnienia i motywacji uzależnionego, strategia leczenia może być dwojaka. W pierwszym przypadku (podtrzymywanie abstynencji) leczenie rozpoczyna się od bezpiecznego odstawienia i odtrucia, co pozwala na wprowadzenie psychoterapii zmierzającej do trzeźwego funkcjonowania życiowego, umożliwiającego radzenie sobie ze stresem bez sięgania po alkohol. Proces można wspierać lekami, które, blokując odpowiednie receptory w mózgu, uniemożliwiają uzyskanie oczekiwanego działania alkoholu. Rehabilitacja trwa długo i wymaga tym bardziej wyspecjalizowanych metod, im silniejsze było uzależnienie i społeczna dezadaptacja. W drugim przypadku (ograniczanie szkód) terapia ma skromniejsze cele, bo w sytuacji trwającego związku z alkoholem (nie można osiągnąć pełnej abstynencji) leczenie poprzestaje na próbach minimalizacji szkód zdrowotnych i społecznych, głównie przez ograniczanie ilości i wybór mniej toksycznych postaci alkoholu, podawanie leków redukujących głód alkoholu lub uczenie zachowań ułatwiających przedłużenie abstynencji (np. odmawiania, unikania okazji). Istot-

[39] *Podręczna encyklopedia zdrowia,* Zysk i s-ka 2011, s. 199.

[40] Tamże.

[41] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

ną funkcję w przełamywaniu oporu przed podjęciem leczenia pełnią organizacje samopomocowe, skupiające samych uzależnionych lub ich rodziny borykające się z problemami współuzależnienia[42].

Uwalnianie się od uzależnienia obejmuje trzy etapy: okres zaprzestania picia, usunięcia lub złagodzenia objawów nadużywania alkoholu (leczenie odwykowe) oraz utrzymania chorego w abstynencji. Psychoterapia indywidualna ma pomóc alkoholikowi w zrozumieniu przyczyn uzależnienia i motywacji do abstynencji. Psychoterapia grupowa lub spotkania w grupach trzeźwościowych, abstynenckich mają powstrzymać od powrotu do picia i podtrzymać w abstynencji; postawa pacjenta jest tu społecznie kontrolowana. W niesieniu pomocy alkoholikom, uwalnianiu się od nałogu pomagają w Polsce różne grupy, kluby, bractwa trzeźwościowe, grupy przyparafialne, Ruch Trzeźwości im. św. Maksymiliana Kolbe oraz inne stowarzyszenia[43].

Samobójstwo

Jednym z analizowanych zjawisk patologii społecznej, którego eskalacja w ostatnich latach jest bardzo widoczna, są zachowania suicydalne. Pojęcie „samobójstwa" pojawiło się w czasach nowożytnych i pochodzi od łacińskiego *suicidium*, *sui caedere,* czyli „zabić się". Od niego wywodzi się angielskie *suicide*, a także niektóre przymiotniki w języku polskim (np. zespół presuicydalny). Polskie „samobójstwo" odnotowane zostało dopiero w latach 70. XVIII w. Słownik Bogumiła Lindego odnotowuje też formy: „siebiebójstwo", „siebiebój", „samokatca"[44].

W literaturze istnieje wiele definicji samobójstwa, a ich autorzy kładą nacisk na różne aspekty tego zjawiska. Jest to akt woli sprzeczny z pierwszym i podstawowym prawem biologicznym, czyli prawem zachowania życia. Potencjalnie śmiertelne, samodzielne działanie, którego intencją było doprowadzenie do własnej śmierci, wskutek którego do owej śmierci jednak nie doszło, definiuje się jako próbę samobójczą. Należy zwrócić też uwagę, że samobójstwo to działanie agresywne, a agresja człowieka kieruje się przeciwko niemu, mimo że celem są inni ludzie. Duża część zamachów samobójczych to nieudane próby, a powtarzalny motyw stanowią manipulacje otoczeniem. W aspekcie psychologicznym podłożem zamachów są zaburzenia psychiczne, depresje, alkoholizm. Socjologia dopatruje się przyczyn samobójstw w kontekście uwarunkowań społecznych, zaburzeniach funkcjonowania społecznego. Jedną z pierwszych definicji socjologicznych zaproponował Emil Durkheim, nazywając samobójstwem każdy przypadek śmierci

[42] K. Baturo, *Katastrofy i zagrożeni we współczesnym świecie,* PWN 2008, s. 240.

[43] S. Kozak, *Patologie wśród dzieci i młodzieży. Leczenie i profilaktyka,* Difin, Warszawa 2007, s. 88.

[44] M. Samuel Bogumił Linde, *Słownik języka polskiego,* t. 3, Gutenberg-Print, Warszawa 1994, s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

będący bezpośrednim lub pośrednim wynikiem działania lub zaniechania przejawionego przez ofiarę zdającą sobie sprawę ze skutków swojego działania. Podkreślona została rola intencji-zamiaru pozbawienia się życia jako warunku koniecznego do uznania śmierci za samobójczą[45].

Główną tezą E. Durkheima, potwierdzoną przez innych badaczy, jest to, że wskaźnik samobójstw jest skorelowany z integracją i systemem norm społecznych i zmienia się pod ich wpływem. Twierdził on, że więź społeczna pozwala społeczeństwu na kontrolowanie zachowania jednostek, polegające na autorytecie instytucji wytworzonych przez społeczeństwo i przekonywaniu. Stan ładu społecznego, inaczej *nomii*, jest przeciwieństwem okresu wstrząsu i zmian społecznych, *anomii*, gdy upadają autorytety i następuje dezorientacja co do zasad, jakimi należy się kierować[46].

Industrializacja, która wiązała się z rozpadem tradycyjnych społeczności, powodowała wzrost liczby samobójstw, zaś czasy wojen, związane z zacieśnianiem więzi społecznych, przynosiły spadek liczby samobójstw. Emil Durkheim wyróżnił *samobójstwo egoistyczne*, będące wynikiem słabej integracji jednostki z grupą, *altruistyczne* – jako wynik oczekiwań społeczeństwa pod adresem jednostki zbyt silnie identyfikującej się z grupą oraz *anomiczne* – będące przejawem dezintegracji społecznej[47].

Brunon Hołyst wyróżnił cztery etapy zachowań suicydalnych, które określił jako ciąg wzajemnie powiązanych myśli i czynów, które zostają wyzwolone w człowieku w momencie, gdy w jego świadomości samobójstwo jawi się jako cel. Pierwszy etap, *samobójstwo wyobrażone,* to uświadomienie sobie możliwości rozwiązania swoich problemów na drodze samobójstwa, jednak przez większość osób odrzucany. Drugi etap to *samobójstwo upragnione*, czyli nieustępujące myśli o samobójstwie jako czymś pożądanym. Na tym etapie u niektórych osób pojawiają się zachowania autodestrukcyjne. Etap trzeci to *samobójstwo umiłowane*, czyli ciąg czynności mających na celu pozbawienie się życia, przy czym cel nie zostaje osiągnięty. Etap czwarty to *samobójstwo dokonane* – skuteczny zamach na swoje życie[48].

W większości państw zachodnich samobójstwo było traktowane jako przestępstwo, od czasów średniowiecza aż do początku XIX w.[49]. W niektórych krajach muzułmańskich jest nim do dzisiaj. Nielegalne jest samobójstwo w Indiach czy Korei Północnej, gdzie rodzina samobójcy jest narażona na konsekwencje. W państwach europejskich współcześnie nie uznaje się samobójstwa ani próby samobójczej za przestępstwo[50]. Podobnie jest w prawie polskim. Z uwagi na fakt,

[45] T. Bielska, *Wprowadzenie do psychologii. Aspekty policyjne*, Szczytno 2007, s. 105.
[46] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007, s. 128.
[47] B. Hołyst, *Samobójstwo – przypadek czy konieczność*, Warszawa 1983, s. 104.
[48] Tamże, s. 121–123.
[49] Tamże, s. 114–116.
[50] Tamże, s. 117.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

że jest to czyn społecznie niepożądany, w art. 151 Kodeksu karnego spenalizowano nakłanianie do samobójstwa lub udzielenie pomocy w popełnieniu samobójstwa przez inną osobę, nawet na jej życzenie: „Kto namową lub przez udzielenie pomocy doprowadza człowieka do targnięcia się na własne życie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5."[51]. W treści normy prawnej art. 207 § 3 k.k. przewidziana została kara pozbawienia wolności dla sprawcy, którego ofiara (osoba najbliższa lub inna osoba pozostająca w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo małoletni lub osoba nieporadna ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny) w wyniku znęcania się psychicznego lub fizycznego dokonała targnięcia się na własne życie. Należy także wymienić zabójstwo eutanatyczne, spenalizowane w art. 150 § 1 k.k. jako zabójstwo na żądanie i pod wpływem współczucia, w którym osoba druga odbiera komuś życie przy jego wyraźnej zgodzie[52].

Samobójstwo jako zjawisko złożone stało się przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin. W różnych krajach zaczęto także zbierać szczegółowe dane statystyczne na temat samobójstw. Tendencja rosnąca tychże była traktowana w XIX w. jako przejaw postępującego upadku społeczeństw zachodnich. Samobójstwo uznano za problem społeczny, a dążenie do zmniejszenia tego zjawiska stało się przedmiotem zainteresowania polityki społecznej państw. Do czynników społecznych samobójstw zalicza się: wiek, płeć, status materialny, stan cywilny, kwestie funkcjonowania rodziny, fakt popełnienia samobójstwa w bliskiej rodzinie, miejsce zamieszkania, poziom wykształcenia, przewlekłe choroby czy utratę pracy.

W 2013 r. zmieniony został sposób gromadzenia i generowania danych statystycznych dotyczących zamachów samobójczych. W latach poprzedzających dane do systemu wprowadzano dopiero po przeprowadzeniu i zakończeniu postępowania w trybie art. 308 Kodeksu postępowania karnego[53] lub postępowania przygotowawczego. Po zmianach dane wprowadzane są bezpośrednio po wydarzeniu, gdy z okoliczności sprawy wynika, że doszło do zamachu samobójczego. System pozwala także na modyfikację danych w sytuacji, gdy okaże się, że nie był to zamach samobójczy[54].

Poniższe zestawienie obejmuje zamachy samobójcze odnotowane w latach 2013–2014 przez Komendę Główną Policji, zgodnie z informacjami statystycznymi wprowadzonymi do systemu KSIP.

[51] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.

[52] Tamże.

[53] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 89, poz. 555 ze zm.

[54] www.policja.pl, dostęp: 2.02.2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tabela 1. Liczba zamachów samobójczych zakończonych zgonem

Rok	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
2014	6165	5237	928
2013	6101	5196	904
2012	4177	3569	608
2011	3839	3294	545
2010	4087	3517	570
2009	4384	3739	645
2008	3964	3333	631
2007	3530	2924	606

Źródło: Komenda Główna Policji.

W 2013 r. w Polsce zanotowano 8579 zamachów samobójczych, z których 6101 zakończyło się zgonem[55]. 7000 przypadków dotyczyło mężczyzn i w tej liczbie 5196 zamachów samobójczych zakończyło się zgonami. W 2014 r. odnotowano wzrost do 10 207 zamachów samobójczych (8150 podjętych przez mężczyzn), z których 6165 (5237 dotyczyło mężczyzn) zakończyło się zgonem. Pod względem częstotliwości próby samobójcze najczęściej podejmowane były w mieszkaniach, pomieszczeniach zabudowań gospodarczych, piwnicach i na strychach, na obszarze parków i lasów. Wśród sposobów dokonania samobójstwa najczęściej występowały: powieszenie, rzucenie z wysokości, inne samookaleczenie, zażycie środków nasennych, uszkodzenie układu krwionośnego, rzucenie się pod pojazd, utopienie się, zastrzelenie się, otrucie gazem, zażycie trucizny.

W 2014 r. najczęstszą przyczyną zamachów samobójczych były nieporozumienia rodzinne, w dalszej kolejności choroba psychiczna, zawód miłosny, przewlekła choroba, warunki ekonomiczne, śmierć bliskiej osoby, nagła utrata źródeł utrzymania, popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, ale także problemy szkolne, trwałe kalectwo czy też niepożądana ciąża. W 4097 przypadkach, a więc prawie w połowie ogólnej liczby, nie udało się ustalić konkretnego powodu. W 2014 r. pod względem stanu cywilnego oraz wykształcenia najwięcej zamachów samobójczych podjęły osoby żonate/zamężne, o wykształceniu podstawowym. Stan świadomości[56] u największej liczby spośród 8579 osób, które targnęły się na własne życie, był następujący: 2734 osób było pod wpływem alkoholu, 109 pod wpływem substancji psychotropowych, 106 pod wpływem innych środków, a 901 było trzeźwych. W 6429 przypadkach nie ustalono stanu świadomości. Biorąc pod uwagę zatrudnienie, w 2014 r. zamach samobójczy najczęściej podjęły osoby pracujące, następnie kolejno będące na rencie lub emeryturze oraz będące na utrzymaniu innych osób. Wiek osób podejmujących zamach samobójczy przedstawia tabela 2[57].

[55] Tamże.

[56] W tej kategorii jeden zamach może być uwzględniony w kilku pozycjach.

[57] www.policja.pl, dostęp: 2.02.2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tabela 2. Wiek osób podejmujących zamachy samobójcze w 2014 r.

Wiek	Liczba zamachów
9 lat i mniej	2
10–14	71
15–19	526
20–24	1015
25–29	960
30–34	1005
35–39	934
40–44	864
45–49	735
50–54	890
55–59	930
60–64	762
65–69	443
70–74	225
75–79	203
80–84	162
85 i więcej	113
wiek nieustalony	367

Źródło: Komenda Główna Policji.

Najwięcej zamachów samobójczych w 2014 r., tj. w 1015 przypadkach, podjęły osoby w wieku od 20 do 24 lat. Liczną grupę stanowiły też osoby w wieku 30–34 lata, 25–29 lat, 35–39 lat, 55–59 lat i 50–54 lata. Niepokojącym zjawiskiem są dwa zamachy podjęte przez dzieci w wieku do 9 lat oraz wzrost do 71 liczby zamachów podjętych przez dzieci w wieku 10–14 lat.

Analiza danych dotyczących zamachów samobójczych zamieszczonych na stronie Komendy Głównej Policji i obejmujących lata 2013–2014 pozwala na wyłonienie czynników ryzyka samobójstw podejmowanych w tym okresie. Należą do nich: płeć męska, wiek między 20. a 59. rokiem życia, niski poziom wykształcenia, trudna sytuacja materialna oraz choroba. Większość zamachów samobójczych była dokonywana przez powieszenie, a także podejmowana pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających na ośrodkowy układ nerwowy. Wśród przyczyn na pierwszym miejscu znajdują się nieporozumienia rodzinne. Niepokoi wzrost samobójstw wśród dzieci i młodzieży, co może być wynikiem kryzysu społecznego i systemu wartości. Warto też zauważyć, że z roku na rok wzrasta liczba zamachów samobójczych. W latach 1991–2013 popełnianych było średnio 4835 samobójstw każdego roku. W latach 1992–1998 śmierć

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zadawało sobie co roku średnio 5,5 tys. osób. Przeanalizowane dane statystyczne z lat 2013–2014 wskazują na tendencję wzrostową tego zjawiska w Polsce[58].

Prostytucja

Zjawisko prostytucji towarzyszy człowiekowi począwszy od najstarszych cywilizacji. Istniało już w starożytnych państwach Bliskiego Wschodu (Babilon, Fenicja, Syria), gdzie przybierało formę gościnną – gościowi, którego obecność miała przynosić szczęście domowi, mąż oddawał na noc swą żonę lub córkę. Miało też formę religijną, kiedy to kapłanki oddawały się w zamian za dobre zbiory i hodowlę. Z Fenicji i Syrii prostytucja przeniknęła następnie na Cypr i do innych państw basenu Morza Śródziemnego. W Grecji procederem tym trudniły się zamieszkujące domy publiczne dikteriady, odwiedzające mężczyzn w ich domach auletridy, a także stojące najwyżej w hierarchii, utrzymywane przez najbogatszych mężczyzn hetery. W starożytnym Rzymie z kolei prostytutki, nazywane tam *quaestuarie*, można było podzielić na *noctilucasae*, czyli pracujące nocą, *bustuariae* – te, które pracowały na cmentarzach, a także pracujące w restauracjach *copae* i *alicariae*. W Rzymie znane było także zjawisko prostytucji nieletnich (od szóstego roku życia) oraz prostytucji męskiej. Prostytucja zaczęła być organizowana jako rzemiosło. Władze miast lokowały ją w domach publicznych, aby utrzymywać ją pod kontrolą. Towarzyszyła także żołnierzom, m.in. podczas wypraw krzyżowych, w których uczestniczyły orszaki prostytutek[59].

Prostytucja jest jedną z najstarszych patologii społecznych w dziejach świata. W każdej cywilizacji stanowiła nieodłączny element kultury i życia ludzi. Zjawisko to ewoluowało i zmieniało się, przechodząc przez wszystkie epoki, aż do czasów współczesnych. Wraz z tymi przemianami wyodrębniły się nowe kategorie osób prostytuujących się, a także osób związanych z tym procederem i czerpiących z niego korzyści. Pomimo wielu prób i różnorodnych metod walki z tym zjawiskiem, takich jak programy profilaktyczne czy surowe kary, przetrwało ono do XXI w., a w wielu miejscach na świecie stało się legalne. W dzisiejszych czasach wciąż nie udało się znaleźć złotego środka, który umożliwiłby jego likwidację[60].

Termin „prostytucja" pochodzi od łacińskiego słowa *prostitutio*, oznaczającego oddawanie się nierządowi[61]. Według niektórych źródeł termin ten wywodzi się

[58] www.policja.pl, dostęp: 15.01.2018.

[59] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 872–873.

[60] K. Charkowska, *Zjawisko prostytucji w doświadczeniach prostytuujących się kobiet*, Kraków 2010, s. 7.

[61] A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*, Warszawa 2010, s. 1132.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

od łacińskiego *prostare*, co oznacza „stać przed czymś", „wystawać", „ofiarować się na sprzedaż"[62].

Na gruncie definicji zawartej w „Encyklopedii socjologii" prostytucję rozumie się jako „zachowania polegające na odpłatnym świadczeniu usług seksualnych"[63].

W literaturze przedmiotu definiuje się prostytutkę jako osobę, która:

— zaspokaja potrzeby seksualne przypadkowych partnerów w zamian za pieniądze lub inne dobra materialne i bez zaangażowania uczuciowego, z ograniczonym prawem wyboru klienta – partnera seksualnego (Magdalena Jasińska),
— stale lub dorywczo uprawia proceder polegający na świadczeniu usług seksualnych w dowolnej formie w zamian za korzyści materialne, które stanowią decydujący motyw jej działania (Michał Antoniszyn)[64].

Nie budzi wątpliwości fakt, że prostytucję mogą uprawiać zarówno kobieta, jak i mężczyzna.

Zdaniem Pawła Czarneckiego przez prostytucję należy rozumieć postępowanie polegające na sprzedawaniu lub wypożyczaniu własnego ciała innym osobom w celu osiągnięcia przez te osoby satysfakcji seksualnej. W zakres tego pojęcia wchodzi zatem także tzw. sponsoring[65].

Ustawodawca dopiero w Kodeksie karnym z 1997 r. wprowadził termin „prostytucja". W poprzednich regulacjach posługiwał się pojęciem „nierząd". Zakres znaczeniowy niemniej jednak nie uległ zmianie. „Prostytucja" i „nierząd" są synonimami, na co już w latach 70. XX w. zwracano uwagę w doktrynie. Dawniej kobietę, która zajmowała się nierządem, nazywano nierządnicą, obecnie zaś osobę taką określa się mianem prostytutki czy osoby świadczącej usługi seksualne. Szczególnie to ostatnie określenie dodaje prostytucji „estetyki" i sprawia, że myśli się o niej jak o prawnie uznawanym zawodzie. Czy jest jakaś różnica między tym, co robi prostytutka, a tym, co dawniej robiła nierządnica? Raczej nie, jedynie postęp cywilizacyjny daje współczesnej kobiecie lekkich obyczajów większe możliwości wykonywania swojego quasi-zawodu (np. sekstelefon, ogłoszenia w Internecie). Nie ulega więc zmianie treść, ewoluuje jedynie sam termin, zgodnie ze współczesnymi trendami[66].

Prostytucja jest zjawiskiem patologii społecznej, albowiem niezaprzeczalne są jej związki z przestępczością, nadużywaniem alkoholu, a często także z narkomanią. Ponadto zwiększa ona rozmiary sieroctwa społecznego, w wyniku którego rośnie liczba dzieci pozbawionych całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej. Zjawisko to powoduje nie tylko społeczne, ale także psychologiczne konsekwen-

[62] K. Imieliński, *Manowce seksu – prostytucja,* Łódź 1990, s. 7.

[63] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa 2000, s. 94.

[64] https://interpretacje-podatkowe.org/swiadczenie-uslug/ibpp2-443-987-14-ik, dostęp: 28.02.2018.

[65] P. Czarnecki, *Dylematy etyczne współczesność*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

[66] J. Filipkowska, Sąd Rejonowy w Wyszkowie, *Przestępstwo zmuszania do prostytucji w świetle prawa karnego materialnego i statystyki kryminalnej*, https://interpretacje-podatkowe.org/swiadczenie-uslug/ibpp2-443-987-14-ik, dostęp: 28.02.2018.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

cje, wywołując degradację psychiczną osób ją uprawiających, prowadząc do różnorodnych zaburzeń w sferze osobowości i burząc układ wzajemnych stosunków międzyludzkich w społeczeństwie. Oddziaływanie prostytucji jako negatywnego zjawiska społecznego jest bowiem sprzeczne z prawidłowym funkcjonowaniem społeczeństwa w zakresie porządku publicznego, zdrowia i wychowania[67].

Przyczyny prostytucji można określać według następujących teorii:

— biologicznej – przyczyną są zaburzenia popędowe bądź ich brak, niski stopień inteligencji i skłonności psychopatyczne. Przedstawiciele tej teorii upatrywali przyczyn prostytucji w takich zaburzeniach popędowych, jak nadmierna zmysłowość (np. Heveleck, Ellis, Morosso), bądź też przeciwnie – oziębłość płciowa, która ułatwić ma uprawianie nierządu (np. Hirschfeld, Lombroso). Do klasycznych teorii biologicznych należy teoria Cesara Lombrosa, według której kobiety schodzące na drogę nierządu wykazują niski stopień inteligencji i skłonności psychopatyczne. Twierdzenia te zostały przez współczesną naukę obalone[68];
— ekonomicznej – przyczyną jest bieda, nędza społeczna w sytuacjach kryzysów ekonomicznych (Fryderyk Engels i August Bebel). Według Helmuta Schelsky'ego nasilenie zjawiska prostytucji występuje w okresach kryzysów ekonomicznych. Tezę o ekonomicznych przyczynach prostytucji podtrzymuje większość badaczy tego zjawiska w Polsce. Do najwybitniejszych należy Adam Rzęśnicki, który zauważył, że wraz ze wzrostem bezrobocia zwiększa się liczba prostytuujących się kobiet. Amerykański uczony Alfred Kinsey uważa, że rozwojowi prostytucji sprzyja podwójna moralność drobnomieszczańska, która potępia prostytucję kobiet i toleruje instynkty poligamiczne mężczyzn. W społeczeństwie kapitalistycznym usługi seksualne stały się towarem, którym rządzą prawa popytu i podaży. Klasycy marksizmu sądzili, że prostytucja jest zjawiskiem, które narodziło się w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych i zaniknie wraz z końcem wyzysku ludzi, nędzy i bezrobocia. Jak wiemy, tak się jednak nie stało. Prostytucja bowiem nadal istnieje i rozwija się zarówno w krajach kapitalistycznych, jak i w państwach socjalistycznych, w których zniesiono bezrobocie i bezwzględną nędzę[69]. Brunon Hołyst uważa, że zamykanie dużych zakładów pracy, fabryk często powoduje w ich obrębie wzrost liczby prostytuujących się kobiet. Według niego zdarza się także, że z powodów ekonomicznych prostytuują się mężatki, dorabiające w ten sposób do budżetu domowego czy zarabiające na utrzymanie dzieci[70];
— społecznej – przyczyną jest dysfunkcyjność rodziny, brak prawidłowych wzorców i warunków na poziomie socjalizacji jednostki, brak stabilności emocjonalnej,

[67] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 874.

[68] B. Karwat, A. Skrzypiec, *Prostytucja jako zjawisko społeczne i problem niedostosowania społecznego. Raport o środowisku osób pracujących w seksbiznesie na przykładzie miasta Szczecina*, Szczecin 2001, s. 12.

[69] Tamże, s. 13.

[70] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 885.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

częsta zmiana wymagań osób ważnych i dezorientacja co do ich oczekiwań związanych z postępowaniem, brak poczucia bezpieczeństwa i zmienność autorytetów. Czynniki te mogą spowodować zaburzenia nie tylko sfery emocjonalnej, ale i całej osobowości dziecka. Przyjmuje się, że wiele prostytutek uprzednio przebywało w zakładach opiekuńczo-wychowawczych lub zakładach karnych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że alkoholizm lub nadużywanie alkoholu w rodzinach to także jeden z czynników sprzyjających wykolejeniu się małoletnich dziewcząt. Zjawisko to wiązało się z brakiem kontroli i opieki nad dziećmi, złym pożyciem rodziców czy stosowaniem niewłaściwych metod wychowawczych. Negatywne czynniki środowiska domowego wywierały znaczny wpływ na wczesny proces nieprzystosowania społecznego, manifestujący się systematycznymi wagarami, ucieczkami z domu, włóczęgostwem, porzuceniem nauki szkolnej, kradzieżami czy udziałem w grupach chuligańskich. Czynniki, o których mowa wyżej, przyspieszały rozpoczynanie pożycia seksualnego u dziewcząt[71].

Ważną rolę w przyczynach prostytuowania się odgrywają ponadto czynniki osobowościowe, takie jak zaburzenia w sferze emocjonalnej, niezdolność do nawiązywania i utrzymywania prawidłowych i społecznie pozytywnych kontaktów uczuciowych, zaburzenia w sferze motywacji, obniżenie uczuciowości wyższej czy zaburzenia popędowe. W wyniku badań prostytutek zaobserwowano u nich ponadto brak zainteresowań, powierzchowność myślenia, niechęć do wysiłku umysłowego, brak wytrwałości i silnej woli, skłonność do nałogów, kłamstwa, kradzieży, oziębłość seksualna i tendencje samobójcze. Nie zaobserwowano natomiast związku pomiędzy cechami temperamentu a prostytucją[72].

Warto w tym miejscu przytoczyć badania Magdaleny Jasińskiej[73], która zaobserwowała, że przyczynami uprawiania nierządu są najczęściej:

— alkoholizm rodziców (67%),
— analfabetyzm rodziców (72%),
— złe pożycie rodziców (70%),
— brutalne traktowanie w domu (40%),
— nierzadko poprzedzająco udział w grupie chuligańskiej lub złodziejskiej (około 40% przypadków).

Według badań Michała Antoniszyna i Andrzeja Marka[74] wśród prostytutek nawiązujących kontakty z klientami w lokalach nocnych jest wiele kobiet inteligentnych, z normalnych rodzin, często wykształconych. Zjawisko prostytucji w ostatnich latach miało przejść swoistą ewolucję, co sprawiło, że głównym motywem uprawiania nierządu są korzyści materialne. Motywacja ta przenika więc w różne

[71] Tamże, s. 885.

[72] Tamże.

[73] M. Jasińska, *Proces społecznego wykolejenia młodocianych dziewcząt*, Warszawa, 1967, s. 28.

[74] M. Antoniszyn, A. Marek, *Prostytucja w świetle badań kryminologicznych*, Warszawa 1985, s. 127.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

warstwy i środowiska społeczne. Czynnikiem wpływającym na wzrost prostytucji jest odradzanie się klimatu konsumpcyjnego stylu życia oraz widoczne rozluźnienie obyczajów. Te zmiany zachodzą w społeczeństwie w coraz szybszym tempie i są przyczyną kształtowania przez prostytutki własnej, prywatnej moralności.

Istnieje wiele prób uregulowania prawnego prostytucji. Można je ująć w zasadzie w cztery systemy[75]:

— prohibicjonizm, czyli przewidziany przepisami karnymi całkowity zakaz uprawiania prostytucji, prostytucja uważana jest za przestępstwo. System ten był wielokrotnie krytykowany za nieskuteczność w zwalczaniu prostytucji, a także fakt, że przepisy w tej dziedzinie skierowane są wyłącznie przeciwko kobietom, podczas gdy mężczyźni korzystający z usług prostytutek pozostają bezkarni;
— reglamentaryzm, który obowiązywał w Europie od czasów Napoleona I. Opierał się na założeniach uznania fizjologicznej potrzeby mężczyzny do zaspokojenia popędu płciowego i uwzględnienia, że warunki ekonomiczne nie pozwalają na zawieranie małżeństw wczesnych. Zwracał też uwagę na fakt, że prostytutki nie leczą się dobrowolnie na choroby weneryczne, nie chcąc narażać się na utratę zarobków. Systemu obejmował rejestrację prostytutek przez organy policyjne. Przeciwnicy systemu wskazują, że stwarzał on dyskryminację prawną i faktyczną prostytutek, a jego cel – w postaci zahamowania rozprzestrzeniania się chorób wenerycznych – nie został osiągnięty;
— neoreglamentaryzm stanowi modyfikację poprzedniego systemu i polega na rejestracji prostytutek nie przez organy policyjne, lecz przez władze sanitarne. W systemie tym obowiązuje zakaz prowadzenia domów publicznych. Krytycy zarzucają temu systemowi w zasadzie to samo, co poprzedniemu, czyli dyskryminację kobiet i małe szanse ich resocjalizacji;
— abolicjonizm, którego podstawowymi założeniami są praca propagandowa w kierunku podnoszenia higieny psychicznej społeczeństwa i krzewienie oświaty zdrowotnej oraz praca profilaktyczna mająca uchronić dziewczęta przed prostytucją, a także możliwie wszechstronna reedukacja prostytutek i surowe karanie wszystkich czynów związanych z eksploatacją prostytucji[76].

Ścisłe związki prostytucji z przestępczością wynikają m.in. z tego, że prostytutki same dokonują przestępstw, głównie takich jak kradzieże i oszustwa, albo też wchodzą w związki przestępcze dla dokonania rozboju oraz włamań. Często są zatrzymywane. Dotyczy to głównie prostytutek ulicznych, które bywają zatrzymywane z powodu zakłócenia porządku publicznego i popełnienia wykroczenia. Według badań M. Jasińskiej dotyczących 100 młodocianych prostytutek warszawskich aż 62% dopuściło się kradzieży lub przywłaszczenia, 67% zostało skazanych za opór władzy, 10% za narażenie na chorobę weneryczną, a 13% za rozbój. Autorka stwierdza, że karanych nie było tylko 15% spośród badanych prostytutek. Trzeba jednak stwierdzić, że tego typu czynów dopuszcza się z reguły najniższa

[75] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 875.
[76] Tamże, s. 875–876.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

kategoria prostytutek, zwłaszcza ulicznych. Kategoria ta jednak, jak wiadomo, maleje. Zakłada się, że większość prostytutek we własnym interesie unika konfliktów z prawem, aby nic nie przeszkadzało im w zarobkowaniu[77].

Ponadto charakter kryminogenny prostytucji wiąże się z przestępczością eksploatującą to zjawisko, czyli popełnianiem takich czynów, jak zmuszanie do prostytucji, czerpanie korzyści z cudzego nierządu i handel ludźmi. Dane dotyczące czerpania korzyści z cudzej prostytucji w statystykach Komendy Głównej Policji prezentują tabele 3–5.

Tabela 3. Zmuszanie do prostytucji – art. 203 k.k.

Rok	Postępowania wszczęte	Postępowania zakończone	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	Wnioski o objęcie aktem oskarżenia
2015	24	24	22	22	9
2014	30	36	31	28	14
2013	30	35	18	15	5
2012	28	30	26	34	23
2011	16	21	19	19	19
2010	23	36	28	35	25
2009	22	23	33	32	32
2008	19	23	35	34	34
2007	28	32	55	51	43
2006	33	33	42	42	41
2005	34	38	35	32	32

Źródło: http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/handel-ludzmi-i-przest/50848,Handel-ludzmi-i-przestepstwa-okoloprostytucyjne.html, dostęp: 2.02.2017.

Tabela 4. Stręczycielstwo, sutenerstwo, kuplerstwo – art. 204 § 1–3 k.k.

Rok	Postępowania wszczęte	Postępowania zakończone	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	Wnioski o objęcie aktem oskarżenia
2015	107	122	341	331	53
2014	127	183	364	260	161
2013	153	159	452	444	155
2012	86	134	378	374	364
2011	85	142	327	319	315
2010	103	153	486	483	480
2009	83	131	395	391	388
2008	95	145	235	233	231
2007	75	128	315	311	309
2006	113	144	234	229	224
2005	119	208	481	471	452

Źródło: http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/handel-ludzmi-i-przest/50848,Handel-ludzmi-i-przestepstwa-okoloprostytucyjne.html, dostęp: 2.02.2017.

[77] B. Karwat, A. Skrzypiec, *Prostytucja jako zjawisko społeczne…*, wyd. cyt., Szczecin 2001, s. 15–16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tabela 5. Handel ludźmi – art. 189a § 1–2 k.k., art. 25 § 1, 204 § 4 k.k.

Rok	Postępowania wszczęte	Postępowania zakończone	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	Wnioski o objęcie aktem oskarżenia
2015	30	30	101	101	16
2014	28	34	76	72	10
2013	27	28	186	185	23
2012	26	31	61	60	59
2011	12	19	427	424	424
2010	16	18	39	39	39
2009	25	32	52	50	50
2008	24	26	63	61	61
2007	21	20	23	24	22
2006	19	20	21	18	17
2005	15	26	22	19	19
2004	14	13	50	48	48

Źródło: http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/handel-ludzmi-i-przest/50848,Handel-ludzmi-i-przestepstwa-okoloprostytucyjne.html, dostęp: 2.02.2017.

Niepokój powoduje fakt, że ogólna liczba osób karanych za powyższe przestępstwa jest znikoma w stosunku do częstotliwości zjawiska. Organizacja współczesnych form sutenerstwa utrudnia w znacznym stopniu zwalczanie prostytucji. Stosunki między prostytucją a sutenerstwem nie opierają się już na ogół na przemocy, stosowanej powszechnie poprzednio. W wielu przypadkach to same prostytutki są inicjatorkami płatnej opieki ze strony mężczyzn. Większość przypadków sutenerstwa nie dociera do Policji[78].

Podsumowanie

Ograniczone ramy niniejszego opracowania pozwoliły na odniesienie się jedynie do wybranych zjawisk patologii, które stanowią zagrożenie dla jednostki i osłabiają jednocześnie poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa. Należy mieć na uwadze eskalację zachowań dewiacyjnych – ich występowanie jest determinowane zmieniającą się rzeczywistością, przepełnioną agresją i kultem dóbr materialnych, w której trudno odnaleźć się szczególnie młodemu pokoleniu. Omówione zjawiska patologii społecznej wyraźnie uwidoczniły się w drugiej połowie XX w. i są charakterystyczne dla dewiacji współczesnej. Świadomość funkcjonowania w skomplikowanej i zdehumanizowanej rzeczywistości, w połączeniu z rosnącym tempem życia, prowadzi do poczucia izolacji, samotności, frustracji i bezradności. Skutkiem tego są coraz bardziej powszechne zjawiska zaburzeń

[78] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 892.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

emocjonalnych, trudności w relacjach interpersonalnych i poczucie wyobcowania ze środowiska społecznego.

W wielu przypadkach niemożność odnalezienia własnego miejsca w rzeczywistości społecznej i nieskuteczne próby odnalezienia prawidłowych, słusznych zasad postępowania prowadzą do utraty wiary w sens życia, rezygnacji z realizacji planów, ambicji i zamierzeń oraz poczucia egzystencjalnej pustki. Stan ten dotyka często ludzi młodych, determinuje kryzys wartości i sensu życia, prowadzi do zastępowania wyznawanych wartości przez inne, konkurencyjne, które przynoszą chwilową ulgę, stan ukojenia i błogiego zapomnienia, lecz w konsekwencji powoli i podstępnie powodują degradację jednostki i adekwatnie tragiczne skutki dla społeczeństwa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Agnieszka Choromańska

ROZDZIAŁ 10

Reformy procedury karnej zagrożeniem dla ewolucji prawa i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości?! – refleksje na gruncie ostatnich nowelizacji procesu karnego

Streszczenie: Dokonywane w ostatnim czasie korektury polskiej procedury karnej, w szczególności z racji ich obszerności, częstotliwości i systemowego charakteru, budzą wiele kontrowersji zarówno wśród przedstawicieli nauki procesu karnego, jak i praktyków. Niniejsze opracowanie za cel przyjmuje podjęcie próby ich całościowej oceny i udzielenia przy tym odpowiedzi na pytania o ideę dokonanych modyfikacji oraz ich empiryczną podbudowę. Prezentowana argumentacja stanowi implikację weryfikacji dwóch przeciwstawnych koncepcji, z których pierwsza przyjmuje, że kolejne nowelizacje stanowią szansę na wykreowanie bardziej wydajnego modelu procesu karnego, zaś druga, że niosą zagrożenie dla skuteczności ścigania karnego i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: polska procedura karna, nowelizacja, wymiar sprawiedliwości, zagrożenia.

THE REVISION OF THE CRIMINALPROCEDURE AS A THREAT TO EVOLUTION OF THE LAW AND FUNCTIONING OF THE JUDICIARY?! – REFLECTIONS IN THE LIGHT OF THE LAST MODERNISING OF THE CRIMINAL LAW

Summary: The last modernising of Polish criminal procedure – in particular because of their spaciousness, frequency and systemic nature – are very controversial, both among the representatives of science in the criminal process, as well as practitioners. This publication aims to overall assessment of these reform and tries to give answers to questions about the idea of these modifications and their empirical foundation. The line of argumentation, presented in this article, refers to two concept. The first of them assumes that subsequent amendments represent

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

an opportunity to create a more efficient model of the criminal process. The second suggests that reforms carry a risk to the effectiveness of law enforcement and the functioning of the judiciary.

Keywords: polish criminal procedure, amendment, criminaljustice, threats.

15 kwietnia 2016 r. weszły w życie kolejne obszerne zmiany o charakterze systemowym w ustawie karnoprocesowej[1], cofając tym samym transformację modelu procesu karnego, jaka miała miejsce na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. (dalej: nowela wrześniowa)[2], *de facto* obowiązującej dopiero od 1 lipca 2015 r. Uprzednie regulacje nie tylko nie zdołały utrwalić się *in praxi*, ale – z uwagi na długi okres *vacatio legis*, dokonywane w międzyczasie korektury[3], a także uregulowania o charakterze temporalnym – nie zostały poddane rzetelnej i zdystansowanej ewaluacji, która legitymowałaby ich odrzucenie. Nim jednak zaprezentowane zostaną szczegółowe uwagi względem konkretnych zmian, należy pokusić się o kilka refleksji ogólniejszej natury. Otóż wiadomym jest, że zasadniczo każdy model procesu karnego z upływem lat wyczerpuje swoją efektywność i sprawność. Po pierwsze, z uwagi na zmieniającą się strukturę i natężenie przestępczości, a po wtóre z uwagi na rozwój cywilizacyjny i zmianę oczekiwań społeczeństwa względem wymiaru sprawiedliwości.

Ergo, zmiany są nie tyle potrzebne, co konieczne, także z uwagi na niezbędność podejmowania działań mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej przewlekłości postępowań karnych i problemom o charakterze strukturalnym w wymiarze sprawiedliwości. Ustawiczna potrzeba diagnozowania i korygowania ewentualnych wad, nieścisłości i niespójności poszczególnych rozwiązań proceduralnych wydaje się być zatem zjawiskiem naturalnym. Nie powinno też być nic zaskakującego w stwierdzeniu, że działaniom tym winna przyświecać wizja czynienia prawa lepszym i zasada troski o „dobre prawo w prawie". Drogę do tych zmian torować zaś winny wnikliwe i rzetelne analizy oraz dyskursy prawników, zarówno reprezentujących środowisko praktyków, jak i świat nauki. Uwzględnienie wskazanych zaleceń wydaje się nie do przecenienia z perspektywy jakże pożądanej stabilności prawa. Na kanwie przedstawionych spostrzeżeń formułuje się pytanie, czy poczynionym w ostatnim czasie modyfikacjom polskiej procedury karnej przyświecały

[1] Na mocy ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.

[2] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1247.

[3] Do 1 lipca 2015 r., a zatem dnia wejścia w życie nowelizacji wrześniowej przepisy proceduralne modyfikowane były dodatkowo ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, Dz.U. z 2015 r. poz. 21, oraz ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 396, przy czym ta ostatnia zmieniała brzmienie zarówno przepisów wdrażanych nowelizacją wrześniową, jak i „pierwotnego" k.p.k., przed zmianami z 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

właściwe cele i czy wynikały one ze zdiagnozowanych potrzeb, a w konsekwencji, czy stanowią one szansę na wykreowanie bardziej wydajnego modelu procesu karnego, czy też może niosą zagrożenie dla skuteczności ścigania karnego, a być może nawet funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości.

Przyczyny i zakres zmian poczynionych nowelą wrześniową

Właściwa ocena szans i zagrożeń, jakie może stworzyć obecny stan prawny, wymaga wyjaśnienia istoty i przesłanek pierwotnych zmian z dnia 1 lipca 2015 r., wprowadzonych przez uprzednią ekipę rządzącą.

Przed wejściem w życie przepisów noweli wrześniowej w szeregu opracowań, zarówno teoretycznych, jak i przedstawianych przez praktyków, uwydatniano wiele mankamentów ówczesnej procedury karnej, najczęściej wskazując na: przewlekłość postępowania, sprzęgnięcie roli sędziego z organem oskarżającym, zbytni formalizm, a także niespełnianie standardów gwarancyjnych[4]. Zgłaszane postulaty naprawcze stanowiły obiekt prac legislacyjnych, jako że analiza materiałów wypracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego oraz dokumentów z etapu rządowych prac legislacyjnych wskazuje, że za zasadniczy cel zmian przyjęto doprowadzenie do likwidacji dwóch prymarnych problemów, z jakimi boryka się system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a mianowicie:

1) nadmiernej przewlekłości postępowań;
2) nadmiernej długotrwałości stosowanego w Polsce tymczasowego aresztowania, co Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu sygnalizował jako polski problem o charakterze strukturalnym.

Sanacja postępowania karnego nastąpić miała – wedle kluczowych założeń – poprzez wprowadzenie kontradyktoryjnego modelu procesu karnego. Nadrzędną przesłanką tej transformacji było ukształtowanie statusu sędziego w taki sposób, aby pełnił on rolę bezstronnego arbitra, mającego obiektywny stosunek do oskarżyciela i obrońcy. Co warte podkreślenia, dążono ponadto do zdjęcia z sądu obowiązku poszukiwania i przeprowadzania dowodów na rzecz oskarżenia, tak aby spowodować zwiększenie aktywności prokuratorów w postępowaniu sądowym. Zmiany te miały zatem charakter modyfikacji systemowych, gdyż powodowały przemodelowanie stadium jurysdykcyjnego w kierunku intensyfikacji funkcjonowania zasady sporności z jednoczesnym zredukowaniem znaczenia dowodzenia na etapie postępowania przygotowawczego. Przyjęto bowiem, że zasadniczy ciężar dowodzenia spoczywał będzie na barkach stron, sąd zaś będzie mógł przeprowadzać dowód z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach. Z innych dopełniających tę problematykę regulacji wymienić wypada: wprowadzenie reguły, zgodnie z którą wraz z aktem oskarżenia nie przesyła się sądowi całych akt postępowania

[4] Zob. np.: P. Kardas, *Inkwizycyjno-kontradyktoryjny model postępowania jurysdykcyjnego, czyli ustawowy powrót do przeszłości,* Prawo Europejskie w Praktyce, 2014, nr 1, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

przygotowawczego, lecz jedynie w takim zakresie, w jakim zawierają one materiały popierające oskarżenie; wykluczenie możliwości dokonania zwrotu sprawy prokuratorowi w celu poszukiwania dowodów; dopuszczenie zwrotu akt postępowania przygotowawczego wyłącznie w sytuacji niedokonania czynności o charakterze obligatoryjnym, których przeprowadzenie w postepowaniu jurysdykcyjnym nie jest możliwe lub powodowałoby znaczne trudności; szeroki dostęp do obrony z urzędu w postępowaniu przed sądem, niezależny od statusu materialnego oskarżonego, czyniący z udziału obrońcy w postępowaniu sądowym regułę.

Pewną odrębną kategorię zmian, acz także wartą zaakcentowania, stanowiły przepisy zawierające koncepcje daleko idących możliwości zawierania porozumień procesowych. Dokonane modyfikacje w zakresie konstrukcji przewidujących konsensualne zakończenie procesu karnego, w tym instytucji skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.), a także w formule mediacji (art. 23a k.p.k.), miały prowadzić do usprawnienia i przyspieszenia postępowania dzięki stworzeniu prawnych ram dla ich szerszego wykorzystania, m.in. poprzez zwiększenie ich zakresu przedmiotowego[5]. Najdalej idącą propozycją i nad wyraz nowatorską była przy tym kreacja instytucji tzw. umorzenia restytucyjnego, określanego także mianem umorzenia pojednawczego lub kompensacyjnego (uchylony art. 59a k.k.). Rozwiązanie to umożliwiało oportunistyczne umorzenie postępowania za zgodą pokrzywdzonego, a to z kolei miało służyć wzmocnieniu jego roli i pozycji w procesie karnym. W *Uzasadnieniu projektu* podkreślano, że „Decydującą rolę odgrywać (…) będzie wola samego pokrzywdzonego, co do losów postępowania. Od jego zgody zależeć bowiem będzie, czy prokurator w postępowaniu przygotowawczym, a sądowym (do rozpoczęcia przewodu sądowego) – sąd wyda decyzję umarzającą postępowanie (…). Nie bez znaczenia także pozostaje fakt, że z procesu karnego w szybszy sposób będą eliminowane sprawy, których sam pokrzywdzony nie jest zainteresowany już prowadzeniem, z uwagi na zakończenie sporu, a do uczestniczenia w których byłby jednak zobowiązany bez wprowadzenia tej instytucji"[6]. Przy tym ta szczególna forma umorzenia bezwarunkowego dopuszczalna była wyłącznie w sprawach o występki zagrożone karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności oraz o występki przeciwko mieniu zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, a także o występki określone w art. 157 § 1 k.k. Dodatkowe warunki stanowiły: wymóg braku wcześniejszej karalności sprawcy za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy oraz naprawienie szkody lub zadośćuczynienie wyrządzonej krzywdzie jeszcze przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji. Przy tym porozumienie pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą

[5] R. Wojtuszek, *Przyczyna, idea i ogólna charakterystyka zmian w k.p.k.,* [w:] *Zmiany w procedurze karnej*, Piła 2015, s. 5.

[6] *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*, s. 203, www.bip.ms.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-karne/, dostęp: 5.11.2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

mogło być zawarte w postępowaniu mediacyjnym, nie był to jednakże warunek konieczny.

Uzupełniająco wypada także wspomnieć, że zmiany poczynione nowelą wrześniową dokonane zostały także w obrębie stosowania w postępowaniu karnym środków zapobiegawczych, a w szczególności tymczasowego aresztowania. Miały one za zadanie ograniczenie długości stosowania tymczasowego aresztowania w praktyce (zasadniczo, jednakże do czasu wydania pierwszego wyroku w sprawie) oraz dostosowanie polskiej procedury karnej do wymogów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, szczególnie w zakresie przepisów dotyczących prawa do obrony i udziału oskarżonego w rozprawie głównej.

Podejmując się próby *suigeneris* rekapitulacji tak obszernych zmian, mających niewątpliwie charakter systemowy, w pierwszej kolejności wypada podkreślić, że idei tych zmian nie stanowiło – jak to nierzadko złowieszczo przedstawiano w doniesieniach medialnych – wprowadzenie typowego, na wzór angloamerykański, systemu *common law,* a dokonanie korekty proporcji czynności dowodowych w poszczególnych stadiach procesu karnego oraz wyłączenie sądu z prowadzonego sporu prawnego, czyniąc go arbitrem w sposób rzeczywisty bezstronnym, a jednocześnie wyraźnie rozgraniczając funkcję ścigania karnego – oskarżania od funkcji orzekania. W tej optyce proponowane zmiany wydawały się czynić zadość urzeczywistnieniu konstytucyjnego oraz konwencyjnego standardu rzetelnego procedowania[7]. Nie może jednocześnie ujść uwadze, że ta swoista ewolucja rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania karnego, choć w swych zamierzeniach odpowiadająca na wyzwania współczesności, w szczególności związane z zabezpieczeniem praw i wolności człowieka oraz rzeczywistego jego upodmiotowienia w sporze prawnym, nie była wolna od usterek. Zresztą potrzeba zdiagnozowania i skorygowania wadliwości oraz nieścisłości poszczególnych rozwiązań pojawiła się już w okresie jej *vacatio legis*, o czym wspomniano we wstępie. W każdym razie propagowanie owych zmian pod hasłami rewolucji i przewrotu wzbudziło wiele kontrowersji oraz negatywnych opinii. Nawet środowisko adwokatów, choć początkowo niezwykle przychylne nowym rozwiązaniom proceduralnym, zaczęło dostrzegać luki i uchybienia związane z brakiem szczegółowych przepisów regulujących kwestie związane z wyszukiwaniem, gromadzeniem i utrwalaniem dowodów przez obrońców. Podnoszone niejasności poszczególnych rozwiązań, ujawniające się sprzeczności i dość powszechna niechęć do diametralnych zmian, przy jednoczesnym niezapewnieniu odpowiednich narzędzi systemowych dla dyspozycji policji i prokuratury, dostosowanych do stawianych nowych zadań[8], stały się podatnym gruntem dla kolejnych zmian o charakterze regresowym.

---

[7] Zob.: J. Skorupka, *Ciężar dowodu i ciężar dowodzenia w procesie karnym*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011, s. 133–134.

[8] W Gazecie Prawnej opublikowano nawet artykuł o dość znaczącym tytule „Nowelizacja kodeksu grozi zapaścią prokuratury". Więcej zob.: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/726836,nowelizacja-kodeksu-grozi-zapascia-prokuratury.html, dostęp: 15.05.2018.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Nowa (stara) rzeczywistość

W projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 stycznia 2016 r. (druk sejmowy nr 207) wskazano, że celem postulowanej nowelizacji jest „modyfikacja modelu postępowania karnego w kierunku przywrócenia aktywniejszej roli sądu w toku procesu, zmierzająca do zapewnienia w maksymalnym stopniu zgodności ustaleń faktycznych w perspektywie zasady prawdy materialnej, jak również zwiększająca efektywność ścigania"[9]. Dla uzasadnienia tej tezy wskazywano, że pełna kontradyktoryjność może doprowadzić do sytuacji, kiedy to sędzia rozstrzyga wyłącznie na podstawie dowodów przedstawionych przez strony, a nie dąży do ustalenia prawdziwego stanu rzeczy. Już na etapie prac legislacyjnych wyraźnie i czytelnie wskazywano zatem, że podejmowane działania mają za zadanie spowodować odwrót w zakresie ukształtowania przebiegu postępowania karnego od zmian wprowadzonych nowelą wrześniową.

Na mocy ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja marcowa 2016 r.)[10] uznano, że realizacja zasady prawdy materialnej jest możliwa wyłącznie w przypadku obciążenia sądu ciężarem przeprowadzania dowodów. Wzmocnienie udziału sądu w gromadzeniu i poszukiwaniu dowodów znalazło swój wyraz zwłaszcza w brzmieniu art. 167 k.p.k., wedle którego dowody przeprowadzane są na wniosek stron albo z urzędu, co z kolei podyktowało przywrócenie obowiązującego do 30 czerwca 2015 r. brzmienia przepisów art. 2 § 2 *in fine* k.p.k. oraz art. 5 § 2 k.p.k. Pierwsza z powołanych regulacji stanowi obecnie, że celem postępowania karnego jest takie ukształtowanie procesu karnego, aby osoba niewinna nie poniosła odpowiedzialności karnej. Poprzednie rozwiązanie zakładało, że odpowiedzialności takiej nie może ponosić osoba, której nie udowodniono winy, zatem nie osoba obiektywnie niewinna, lecz ta, której nie udowodniono winy[11]. W drugim ze wskazanych przepisów ponownie zakłada się zaś, że niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego. Taki scenariusz uzależniony jest tym samym od wyczerpania możliwości dowodowych i dokonania niebudzących wątpliwości ustaleń faktycznych[12].

Ujęcie omawianego przepisu w noweli wrześniowej zakładało rozstrzyganie na korzyść oskarżonego wątpliwości, których nie usunięto w postępowaniu do-

[9] https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280750/12331652/12331653/dokument204102.pdf; dostęp: 19.11.2016.

[10] Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.

[11] A. Sakowicz, [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2015, s. 13.

[12] Zob. w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego do 30 czerwca 2015 r.: J. Skorupka, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz,* Warszawa 2015, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

wodowym. Zatem brak inicjatywy (tym bardziej nieudolność działań) w zakresie wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości przez oskarżyciela pozwalał rozstrzygać je na korzyść oskarżonego. Zmieniono przy tym art. 168a k.p.k., zakazujący przeprowadzenia i wykorzystania dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. I choć budził on niewątpliwie wiele kontrowersji, to na pewno eliminował możliwość skorzystania przez strony (w tym oskarżyciela publicznego) z tzw. dowodów bezpośrednio nielegalnych[13].

Nowa treść art. 168a k.p.k. przyjęła następujące brzmienie: „Dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności". Dodano także nowy art. 168b k.p.k., gdzie wskazano, że „jeżeli w wyniku kontroli operacyjnej zarządzonej na wniosek uprawnionego organu na podstawie przepisów szczególnych uzyskano dowód popełnienia przez osobę, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej lub przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objętą zarządzeniem kontroli operacyjnej, prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym". Przywołane regulacje zdają się legalizować – symplifikując znacznie – tzw. owoce z zatrutego drzewa (ang. *fruit of the poisoned tree*).

Koncepcja ponownej aktywizacji sądu wpłynęła także na zmiany w obrębie problematyki czynności przesłuchania. Uprzednie zastrzeżenie wynikające z treści art. 172 § 2 k.p.k. przewidywało możliwość zadawania pytań przez członków składu orzekającego jedynie w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami. Obecne brzmienie wskazanego przepisu takiego ograniczenia nie zawiera. Ponownie także sąd uzyskał uprawnienie do przekazania sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, jeśli akta sprawy wskazywałyby na istotne braki postępowania, w tym zwłaszcza na potrzebę poszukiwania dowodów, a dokonanie niezbędnych czynności przez sąd powodowałoby znaczne trudności. Uprawnienie to wynika z treści art. 344a § 1 k.p.k., stanowiącego odpowiednik obowiązującego przed 1 lipca 2015 r. art. 345 § 1 k.p.k. Dodatkowo na podstawie art. 396a § 1 k.p.k. (odpowiednik art. 397 § 1 k.p.k. sprzed nowelizacji wrześniowej) sąd uzyskał kompetencję do przerwania lub odroczenia rozprawy, jeżeli w jej toku ujawni istotne braki postępowania przygotowawczego, a ich samodzielne usunięcie uniemożliwiałoby wydanie prawidłowego orzeczenia w rozsądnym terminie. W następstwie takiej decyzji sąd zakreśla oskarżycielowi publicz-

[13] Zob.: D. Gruszecka, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2015, s. 56.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nemu termin do przedstawienia dowodów, których przeprowadzenie pozwoliłoby na usunięcie dostrzeżonych braków. Warunkiem dodatkowym wdrożenia tego rozwiązania jest niemożność usunięcia tych przeszkód w trybie art. 396 k.p.k.

Przywołując rozwiązania ograniczające funkcjonowanie zasady kontradyktoryjności, nie sposób nie wspomnieć także o zmianach w zakresie art. 321 § 1 k.p.k. W miejsce zapoznania się przez podejrzanego, pokrzywdzonego, obrońcę lub pełnomocnika z materiałami postępowania przygotowawczego nowelizacja marcowa 2016 r. wprowadza na powrót zaznajomienie z tymi materiałami, przy czym wyłącznie przez podejrzanego lub jego obrońcę. Wprowadzone zmiany niosą ponadto szereg rozwiązań zawężających pole stosowania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania karnego. Uchylony został art. 59a k.k.[14], zredukowano także zakres przedmiotowy instytucji dobrowolnego poddania się karze w trybie art. 387 k.p.k., rezygnując z możliwości stosowania tej instytucji w sprawach o zbrodnie zagrożone karą 25 lat lub dożywotniego pozbawienia wolności. U podłoża tego rozwiązania leży zapewne założenie kryminalno-polityczne, przyjmujące, że sprawy zagrożone najsurowszymi karami izolacyjnymi nie powinny stanowić przestrzeni dla rozpatrywania ewentualnych koncesji na rzecz oskarżonego w ramach proceduralnego *consensusu*. I choć zgodzić się należy z zasadniczym przesłaniem tej koncepcji, to jej kategoryczność powoduje wykluczenie z tego trybu szeregu spraw, które z uwagi na swój charakter mogłyby jednak do niego trafić (np. przypadki usiłowania popełnienia przestępstwa o wskazanym zagrożeniu karnym).

Najdalej idącą reformę w analizowanym zakresie stanowi zmiana w obszarze prawa karnego materialnego, polegająca na uchyleniu art. 60a k.k., co wyeliminowało możliwość stosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary jako autonomicznego ustępstwa na rzecz oskarżonego w związku z zastosowaniem trybów konsensualnych (art. 335 k.p.k. i 387 k.p.k.).

Z pozostałych zmian przywołania wymaga art. 258 § 2 k.p.k., przyjmujący brzmienie sprzed 1 lipca 2015 r., tym samym obniżający próg do uprzednio obowiązującego, po którego przekroczeniu aktualizuje się możliwość zastosowania tzw. aresztu międzyinstancyjnego. Po 1 lipca 2015 r. instytucja ta warunkowana była wymierzeniem przez sąd pierwszej instancji kary pozbawienia wolności wyższej niż 3 lata, obecnie zaś przyjmuje się, że jest to kara pozbawienia wolności nie niższa niż 3 lata. Co więcej, odstąpiono także od wyrażonego *explicite* w przepisie powiązania uzasadnionych obaw utrudniania prawidłowego toku postępowania z surowością grożącej kary. Wydłużeniu uległ ponadto czas, w którym można spowodować wzruszenie prawomocnego orzeczenia na niekorzyść oskarżonego. Prokuratorowi Generalnemu umożliwia się obecnie, stosownie do zmienionego brzmienia art. 328 § 2 k.p.k., uchylenie lub zmianę postanowienia o umorzeniu

[14] Dane wygenerowane z Krajowego Systemu Informacji Policyjnej (KSIP) wskazują, że w przeciągu dwóch pierwszych miesięcy, lipca i sierpnia 2015 r., w trybie art. 59a k.k. umorzono 244 postępowania przygotowawcze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

postępowania przeciwko podejrzanemu przez rok od daty uprawomocnienia się postanowienia. Dopuszczalne stało się także uwzględnienie kasacji wniesionej na niekorzyść oskarżonego po upływie roku, zamiast dotychczasowych 6 miesięcy, od daty uprawomocnienia się orzeczenia.

Wreszcie na koniec wspomnieć trzeba o absolutnym *novum* w postaci nadzwyczajnego środka zaskarżenia, przyjmującego postać skargi na wyrok sądu odwoławczego. Na mocy art. 539a § 1 k.p.k. skarga ta ma przysługiwać stronom od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, a wnoszona jest do Sądu Najwyższego. Termin na wniesienie skargi, przewidziany w art. 539b § 1 k.p.k., wynosi siedem dni od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem. Wskazane przez ustawodawcę racje, jakie mają przyświecać temu rozwiązaniu, odwołują się do potrzeby stworzenia instytucjonalnego mechanizmu służącego zabezpieczeniu reformatoryjności orzekania, co z kolei pozwala wyeliminować bezzasadne uchylenia wyroków w instancji odwoławczej, a tym samym powodować przyspieszenie procesu karnego. Dystansując się od pogłębionej refleksji nad wskazanym rozwiązaniem, wypada tylko zauważyć, że formalistyczne określenie w art. 437 § 2 k.p.k. wypadków, w których sąd odwoławczy wydaje orzeczenie o charakterze kasatoryjnym, wydaje się stanowić wystarczające zabezpieczenie przed wszelkimi nadużyciami w tym zakresie.

Zakończenie

Krótki czas funkcjonowania pierwotnie znowelizowanych przepisów i konstrukcji prawnych, bo zaledwie od 1 lipca 2015 r. do 15 kwietnia 2016 r., nie pozwolił na zdiagnozowanie rzeczywistych problemów, które rodzą się wszak *in praxi*. Brak jakichkolwiek empirycznych badań co do funkcjonalności systemu kontradyktoryjnego podważa tym samym jakiekolwiek próby wskazywania wyższości i większej efektywności nowo przyjętych zmian. Problemem jest także brak orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w tym zakresie. Stan taki rodzi obawy o możliwość destabilizacji prawa, albowiem dokonanie gruntowanej przebudowy modelu procesu karnego właściwie w przeciągu niespełna roku nie utwierdza w przekonaniu o jakości stanowionego prawa.

Wobec powyższego, oceniając wdrożenie ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w kontekście szans i zagrożeń, należy skłaniać się niestety ku jej zasadniczo negatywnej ocenie. Przyjęte zmiany powodują bowiem powrót do stanu sprzed 1 lipca 2015 r., podczas gdy ówczesny system oceniany był przez wiele środowisk jako niewydolny i nieefektywny. Nowela wrześniowa miała te wady usunąć, ale niezwykle krótki czas jej obowiązywania nie pozwolił na dowiedzenie jej przydatności. W tym kontekście obecne zmiany należy uznać za zbyt pochopne, stanowiące wyraz filozofii jurystycznej pewnych środowisk prawniczych i politycznych. Szczególną dezaprobatę należy wyrazić względem kierunku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

przyjętych modyfikacji, nie niosą one bowiem zasadniczo niczego nowatorskiego, nie oferują też żadnego postępu, powielają stare schematy, powodując właściwie krok wstecz w ewolucji polskiego procesu karnego. Zachowując przy tym obiektywizm, przyznać jednak trzeba, że nowelizacja marcowa z 2016 r. zawiera też szereg zdecydowanie zasługujących na afirmację rozwiązań, które usuwają niejasności poszczególnych przepisów, dostosowują ich treści do standardów międzynarodowych i dokonują korekty w następstwie weryfikacji ich funkcjonowania w praktyce. Nie ulega zatem wątpliwości, że obecnie obowiązujące regulacje umykają jednoznacznej ocenie, a przytaczane argumenty i stwierdzenia stanowią w pewnym stopniu przypuszczenia, które dopiero wraz z upływem czasu będzie można obiektywnie oceniać. Toteż tak jak nieuprawnioną jest kategorycznie negatywna ocena reformy wdrożonej z dniem z 1 lipca 2015 r. bez odpowiedniej podbudowy empirycznej, tak nie należy bezwzględnie przesądzać o pejoratywnym charakterze ostatnich zmian. Mając, jednakże na względzie eksperiencje płynące z wieloletnich doświadczeń inkwizycyjnego modelu procesu karnego, wyrazić należy obawę, że ówczesne bolączki będą w dalszym ciągu toczyły wymiar sprawiedliwości. Dokonanego *sui generis* liftingu przepisów nie sposób wszak uznać za mogący sprostać wyzwaniom współczesności.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Andrzej Warmiński

ROZDZIAŁ 11

Bezpieczeństwo życia człowieka w świetle założeń Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest bezpieczeństwu życia człowieka w świetle wszelkich potencjalnych zagrożeń wynikających z założeń Narodowego Programu Zdrowia wytyczonego na lata 2016–2020. Autor przedstawia polskie dokumenty regulacyjne w tym zakresie oraz dokumenty Unii Europejskiej. Ponadto wskazuje na podstawowe obszary działania, w szczególności programy prozdrowotne i profilaktyczne, w celu podniesienia świadomości społecznej wobec występujących zagrożeń dla życia ludzi. Realizacji wymienionych kierunków postępowania mają służyć natomiast dwa główne cele: strategiczny i operacyjny.

Słowa kluczowe: zdrowie publiczne, zagrożenia życia, bezpieczeństwo.

SAFETY OF HUMAN LIFE IN THE LIGHT OF THE ASSUMPTIONS OF THE NATIONAL PROGRAM OF PUBLIC HEALTH 2016–2020

Summary: This article is dedicated to the safety of human life, in the light of all potential risks arising from the assumptions made by the National Public Health Program for the years 2016–2020. Author points to the core areas of action, in particular pro-health and preventive programs, to raise public awareness of the dangers to human life. On the other hand, the implementation of these directions of conduct is intended to serve two main strategic and operational objectives.

Keywords: public health, life threat, safety.

W Polsce obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym[1], która weszła w życie 3 grudnia 2015 r.[2]. W parze z nią obowiązuje rozporzą-

[1] Dz.U. poz. 1916.

[2] Ustawa ta określa zadania z zakresu zdrowia publicznego, wszystkie podmioty, które realizują wytyczone zadania oraz zasady ich finansowania. Przepisy te powstały, aby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

dzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020[3].

Warto nadmienić, że jego odpowiednikiem w Unii Europejskiej od dnia 11 marca 2014 r. jest już trzeci Program Zdrowia, na lata 2014–2020[4], do którego w pełni nawiązują polskie przepisy. Trzeci Program Zdrowia UE ma następujące priorytety: promocja zdrowia, profilaktyka chorób z uwzględnieniem zasady zdrowie we wszystkich politykach, ochrona obywateli UE przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi, zwiększenie innowacyjności, efektywności i stabilności systemów opieki zdrowotnej, ułatwienie obywatelom UE dostępu do lepszej i bezpieczniejszej opieki zdrowotnej[5].

Celem publikacji jest ukazanie występujących zagrożeń związanych z życiem ludzi oraz realizowanych działań na rzecz likwidacji wszelkich niebezpieczeństw,

poprawić stan zdrowia społeczeństwa. W osiągnięciu tego celu pomogą ciała doradcze i koordynacyjne utworzone na podstawie ustawy: Rada ds. Zdrowia Publicznego oraz Komitet Sterujący Narodowego Programu Zdrowia. Mają one wspierać realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego w walce z negatywnymi trendami epidemiologicznymi i czynnikami ryzyka, które wpływają na stan zdrowia i związaną z nim jakość życia. Ich współpraca będzie dotyczyła także zwiększania wiedzy społeczeństwa o konieczności podejmowania zachowań prozdrowotnych oraz wczesnego wykrywania chorób. Zadania w zakresie zdrowia publicznego obejmują: monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia i jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa, edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych, promocję zdrowia, profilaktykę chorób, działania dotyczące rozpoznawania, eliminowania i ograniczania zagrożeń oraz szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego (m.in. w domu, szkole i pracy), analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa, inicjowanie i prowadzenie badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego, rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, jak również działania w obszarze aktywności fizycznej.

[3] Dz.U. poz. 1492.

[4] Program jest głównym instrumentem finansowym Komisji Europejskiej, służącym wdrażaniu strategii UE w dziedzinie zdrowia. Jest realizowany zgodnie z rocznymi planami pracy, przyjmowanymi przez Komisję Europejską. W planach tych są określane priorytety, działania kwalifikowalne, czyli dopuszczone do dofinansowania oraz środki przyznawane na poszczególne mechanizmy dofinansowania. Jego wdrażanie programu powierzono Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności w Luksemburgu *(Consumer, Health, Agriculture and Food Executive Agency, CHAFEA – http://ec.europa.*eu/chafea/health/index.html). Dlatego we wszystkich 28 państwach członkowskich Unii wyznaczono krajowe punkty kontaktowe *(National Focal Points)* – od 1 stycznia 2013 r. w Polsce funkcję tę pełni Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Zdrowia.

[5] http://www.mz.gov.pl/rozwoj-i-inwestycje/komunikaty/ogloszono-trzeci-program-zdrowia-ue-na-lata-2014-2020/, dostęp: 9.11.2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w kierunku wzrostu świadomości społecznej obywateli Polski, a także podejmowania możliwych zachowań prozdrowotnych. W perspektywie czasu działania te mają pozwolić osiągnąć wydłużenie oczekiwanej przeciętnej wiekowej życia kobiet do zakładanych 84 lat i mężczyzn do 78 lat, jasno przyczyniając się do wyraźnego zmniejszenia liczby zgonów uzależnionych chorób od dotykających ludzi w zależności od stylu i sposobu życia[6].

Cel strategiczny NPZ zakłada już nadmienione wydłużenie życia Polaków w zdrowiu, poprawę jakości życia związanej ze zdrowiem oraz ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu. Realizacji tego celu mają służyć cele operacyjne, które zostały ukierunkowane na zmniejszenie narażenia społeczeństwa na największe zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego.

W związku z tym cele operacyjne koncentrują się na przeciwdziałaniu najważniejszym czynnikom wpływającym na zdrowie. Skutkuje to tym, iż w zestawie i katalogu zadań niezbędnych do realizacji tych celów znajdują się działania konieczne do poprawy stanu zdrowia i jakości życia zarówno całego społeczeństwa, jak i szczególnie zagrożonych grup[7]. Na tej podstawie, zgodnie z dostępnymi danymi na temat stanu zdrowia społeczeństwa, w Narodowym Programie Zdrowia zostały wskazane najważniejsze cele i obszary działania:

1) **poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa**, gdzie podmiot odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw: kultury fizycznej, pracy, rodziny, turystyki, finansów publicznych, rolnictwa, obrony narodowej oraz oświaty i wychowania;
2) **profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi** – tutaj podmiotem odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw: oświaty i wychowania, obrony narodowej, pracy, rodziny, zabezpieczenia społecznego, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów publicznych oraz informatyzacji;

[6] http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/, dostęp: 18.10.2016.

[7] Oznacza to, że zgodnie z ustawą co najmniej 10 proc. środków na realizację celów operacyjnych NPZ będzie przeznaczonych na: monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa i związanej z nim jakości życia, identyfikację i analizę rozpowszechnienia czynników zagrażających zdrowiu społeczeństwa, identyfikację przyczyn nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, inicjowanie i prowadzenie badań naukowych, zmierzających do oceny związku między potencjalnymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia lub innymi czynnikami ryzyka a stanem zdrowia ludności oraz dotyczących oceny skuteczności i efektywności działań z zakresu zdrowia publicznego, obejmujących testowanie skuteczności zadań z zakresu zdrowia publicznego polegających na promocji zdrowia lub profilaktyce chorób innych niż określone w NPZ.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

3) **profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa** – w tym przypadku podmiotem odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw: pracy, rodziny, zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, obrony narodowej, nauki, szkolnictwa wyższego oraz informatyzacji;
4) **ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki** – podmiotem odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw: zdrowia, pracy, rodziny, zabezpieczenia społecznego, obrony narodowej, rynków rolnych oraz rozwoju wsi;
5) **promocja zdrowego i aktywnego starzenia się** – podmiotem odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy, rodziny i zabezpieczenia społecznego;
6) **poprawa zdrowia prokreacyjnego** – podmiotem odpowiedzialnym jest minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw: rodziny, pracy, zabezpieczenia społecznego oraz oświaty i wychowania.

Istnieje zatem sześć celów operacyjnych, które zakładają realizację kilkudziesięciu zadań, mających na celu ograniczenie i likwidację potencjalnych zagrożeń i niebezpieczeństw. Pierwszy z celów: **poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa** obejmuje w pierwszym rzędzie *zadania związane z promowaniem właściwych nawyków żywieniowych i aktywności fizycznej*. Składa się na nie po pierwsze prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na: zwiększanie dostępności produktów spożywczych zalecanych do spożycia i zmniejszanie dostępności produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia; ograniczanie presji marketingowej produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia, skierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży; upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej oraz tworzenie warunków umożliwiających kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców odżywiania i aktywności fizycznej w środowiskach nauki, pracy, służby i wypoczynku; określanie warunków zabudowy miast, budowy dróg i mostów w sposób sprzyjający ruchowi pieszemu, rowerowemu i aktywności fizycznej, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych.

W zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych mieści się: podejmowanie inicjatyw upowszechniających prawidłowe żywienie; utworzenie i prowadzenie ogólnopolskiego centrum edukacji żywieniowej i zdrowego stylu życia, którego zadaniem ma być upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy na temat zasad zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej, w tym przez stworzenie interaktywnej platformy internetowej, za pomocą której będą udzielane na bieżąco porady dotyczące zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej, prowadzenie działalności

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

informacyjno-edukacyjnej, w tym w mediach, działalności szkoleniowej bezpłatnej dla uczestników, a także działalności wydawniczej w zakresie powszechnej edukacji zdrowotnej; wzbogacanie programów kształcenia przed- i podyplomowego kadr medycznych w zakresie prowadzenia edukacji zdrowotnej dotyczącej chorób zależnych od stylu życia; promocja karmienia piersią, a w jego ramach: sprzyjanie powstawaniu lokalnych grup wspierających karmienie piersią oraz informowanie kobiet opuszczających oddziały położnicze o ich działalności, upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o zaletach karmienia piersią, promowanie inicjatyw dotyczących prawidłowego żywienia noworodka, prowadzenie kampanii upowszechniającej aktualną wiedzę w zakresie karmienia piersią, zapewnienie dostępności do profesjonalnej pomocy w zakresie rozwiązywania problemów laktacyjnych, dążenie do podnoszenia kompetencji personelu medycznego sprawującego opiekę nad matką i dzieckiem w zakresie wiedzy o laktacji, upowszechnienie wśród kadry medycznej zasad międzynarodowego kodeksu marketingu produktów zastępujących mleko kobiece, gromadzenie i analiza danych dotyczących karmienia piersią; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących suplementów diety; promowanie inicjatyw dotyczących prawidłowego żywienia i podejmowania aktywności fizycznej wśród służb mundurowych.

Promowanie kultury fizycznej zakłada: działania promujące zdrowy styl życia; zapewnianie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej; promowanie i poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszego i rowerowego; realizowanie zadań z zakresu zwiększenia dostępności zajęć sportowych dla uczniów, ze szczególnym uwzględnieniem gimnastyki korekcyjno-kompensacyjnej; promowanie zwiększania liczby godzin pozalekcyjnych zajęć sportowych oraz zwiększenie atrakcyjności zajęć wychowania fizycznego w szkole przez zróżnicowanie ich form. Rozwój kompetencji osób uczestniczących w zadaniach na rzecz ograniczania występowania nadwagi i otyłości ma być realizowany przez: edukację pracowników ochrony zdrowia w zakresie zasad zdrowego odżywienia i aktywności fizycznej; doskonalenie zawodowe nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej; działania edukacyjne dla przedstawicieli administracji rządowej i przemysłu spożywczego – upowszechnianie wiedzy na temat korzyści zdrowotnych i gospodarczych związanych ze zmniejszeniem zawartości soli, cukru i stosowaniem poszczególnych rodzajów tłuszczów w produktach spożywczych; działania edukacyjne dla pracodawców, kadry zakładów pracy, organizacji pracowniczych, specjalistów służby medycyny pracy w zakresie przygotowania i animacji programów promocji aktywności fizycznej i zdrowego odżywiania w zakładach pracy.

Kolejny obszar zadań służących realizacji pierwszego celu operacyjnego to *prowadzenie działań na rzecz zachowania właściwej masy ciała*. Zakładają one: zapewnianie od 2017 r. dostępności do porad żywieniowo-dietetycznych dla kobiet w ciąży i rodziców dzieci w wieku 0–5 lat finansowanych ze środków publicznych oraz wzmocnienie roli położnych, pielęgniarek i higienistek szkolnych w działaniach profilaktycznych; zapewnianie dostępności do świadczeń opieki

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zdrowotnej ukierunkowanych na wczesne wykrywanie problemów zdrowotnych wynikających z nieprawidłowego sposobu odżywiania oraz na zapobieganie powikłaniom zdrowotnym związanym z otyłością; wsparcie rodzin z problemem otyłości: tworzenie zespołów terapeutycznych dla rodzin z dwiema lub więcej osobami z otyłością, zapewniających profesjonalną pomoc dietetyczną, psychologiczną i medyczną; prowadzenie programów redukcji nadwagi i otyłości wśród służb mundurowych; realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem nadwadze i otyłości; tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością; upowszechnianie wytycznych leczenia osób z otyłością.

Obszar zadań służących realizacji pierwszego celu operacyjnego związanych z *badaniami, analizami i współpracą międzynarodową* obejmuje po pierwsze prowadzenie działalności naukowo-badawczej oraz współpracy międzynarodowej, w tym: przeprowadzenie kompleksowych badań epidemiologicznych dotyczących sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem grup: małe dzieci, dzieci i młodzież w wieku szkolnym, kobiety ciężarne, osoby w podeszłym wieku, osoby przebywające w jednostkach całodobowego pobytu, wraz z identyfikacją czynników ryzyka zaburzeń odżywiania, oceną poziomu aktywności fizycznej, poziomu wiedzy żywieniowej oraz występowania nierówności w zdrowiu; zlecenie kompleksowego badania sposobu żywienia i stanu odżywienia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy z identyfikacją czynników ryzyka rozwoju otyłości, z oceną aktywności fizycznej, poziomu wiedzy żywieniowej oraz występowania nierówności w zdrowiu w 2017 r. oraz 2020 r.; badanie preferencji konsumentów dotyczących wyboru produktów spożywczych (w tym suplementów diety) w zakresie realizacji zaleceń zdrowego żywienia w 2017 r. oraz 2020 r.; gromadzenie i analizę danych dotyczących aktywności fizycznej polskiego społeczeństwa, w tym w zakresie odsetka osób spełniających wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia dotyczące wymiaru prozdrowotnej aktywności fizycznej; prowadzenie w 2017 r. oraz w 2018 r. badań nad opracowaniem i wprowadzeniem systemu przyjaznego etykietowania żywności prostym przekazem dotyczącym zawartości poszczególnych składników odżywczych, z wykorzystaniem wiedzy o wypracowanych dotychczas rozwiązaniach; przeprowadzenie aktualizacji norm żywienia dla populacji, w tym norm żywienia zbiorowego służb mundurowych, zgodnie z najnowszą wiedzą medyczną oraz badania naukowe krajowe i zagraniczne – opracowanie i opublikowanie w formie cyfrowej i drukowanej oraz dystrybucję w 2017 r. oraz w 2020 r.; badanie zawartości izomerów trans nienasyconych kwasów tłuszczowych w żywności w 2017 r. i prowadzenie bazy danych dotyczących izomerów trans w środkach spożywczych w latach 2017–2020; przeprowadzenie aktualizacji danych dotyczących składu i wartości odżywczej środków spożywczych dostępnych na rynku i wzorców spożycia, m.in. celem zachęcania producentów żywności do zmiany składu produktów spożywczych (w tym analiza składu wybranych produktów spożywczych oraz analiza składu wybranych produktów spożywczych na podstawie informacji o wartości odżywczej podawanej na etykietach produktów) w latach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

2017 i 2020; analizę adekwatności i efektywności udzielanych profilaktycznych i edukacyjnych świadczeń opieki zdrowotnej; prowadzenie prac nad utworzeniem wytycznych dotyczących leczenia osób z otyłością; prowadzenie współpracy międzynarodowej dotyczącej przeciwdziałaniu nadwadze i otyłości, w szczególności ze Światową Organizacją Zdrowia; realizację badania COSI w latach 2016–2017.

Kolejne zadania w tym obszarze obejmują: działania pilotażowe i wsparcie podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu profilaktyki nadwagi i otyłości, w tym: projektowanie i testowanie skuteczności zadań z zakresu zdrowia publicznego polegających na monitorowaniu sytuacji epidemiologicznej, promocji zdrowia lub profilaktyce chorób innych niż określone w NPZ przez programy pilotażowe, na podstawie zidentyfikowanych czynników ryzyka otyłości i niedożywienia oraz danych o nierównościach społecznych w zdrowiu; zapewnianie od 2017 r. dofinansowania programów polityki zdrowotnej ukierunkowanych na utrzymanie prawidłowej masy ciała realizowanych przez JST ze środków NFZ, w wysokości 80% dla miejscowości poniżej 5 tys. mieszkańców oraz 40% dla pozostałych jednostek, zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Drugi cel operacyjny to **profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi**. Mowa jest tu o profilaktyce uniwersalnej, profilaktyce selektywnej i wskazującej. Realizacji tego celu mają służyć działania informacyjne i zdrowotne z edukacją zdrowotną, kształtującą świadomość zdrowotną i motywacje do dbania o zdrowie u dzieci i młodzieży szkolnej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki używania substancji psychoaktywnych i ich negatywnych następstw, prowadzenie działań edukacyjnych, prowadzenie portalu edukacyjnego, opracowanie i upowszechnienie programów wsparcia, upowszechnianie działań informacyjnych i profilaktycznych oraz wiele innych działań.

Profilaktyka uniwersalna obejmuje działania adresowane do całych grup (populacji), bez względu na stopień indywidualnego ryzyka występowania problemów związanych z używaniem alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych lub uzależnień behawioralnych. W praktyce zakłada: poszerzanie i udoskonalanie oferty, upowszechnianie oraz wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności adresowanych do dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, osób dorosłych, w tym programów profilaktyki, które biorą pod uwagę wspólne czynniki chroniące i czynniki ryzyka używania substancji psychoaktywnych i innych zachowań ryzykownych, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, poszerzanie i udoskonalanie oferty wsparcia, upowszechnianie oraz wdrażanie programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności rozwijających kompetencje wychowawcze i profilaktyczne rodziców i osób pracujących z dziećmi i młodzieżą, sprzyjających kształtowaniu postaw i zachowań prozdrowotnych dzieci i młodzieży.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Profilaktyka selektywna to działania adresowane do jednostek lub grup, które ze względu na swoją sytuację społeczną, rodzinną, środowiskową lub uwarunkowania biologiczne są narażone na większe od przeciętnego ryzyko wystąpienia problemów wynikających ze stosowania substancji psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych lub innych zaburzeń zdrowia psychicznego. Obejmuje poszerzanie i udoskonalanie oferty wsparcia i wspieranie realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, realizowanych m.in. przez organizacje pozarządowe i lokalnie działające podmioty publiczne w miejscach o zwiększonym ryzyku używania środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP (np. miejsca rekreacji, imprezy muzyczne, kluby), poszerzanie i udoskonalanie oferty wsparcia i wspieranie realizacji programów wczesnej interwencji i profilaktyki selektywnej, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego adresowanych do środowisk zagrożonych, w szczególności dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych, zagrożonych demoralizacją, wykluczeniem społecznym oraz osób używających środków odurzających, substancji psychotropowych i nowych substancji psychoaktywnych w sposób okazjonalny.

Profilaktyka wskazująca jest ukierunkowana na jednostki (lub grupy) wysokiego ryzyka demonstrujące wczesne symptomy problemów związanych z używaniem alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub NSP bądź problemów wynikających z uzależnień behawioralnych, ale jeszcze niespełniające kryteriów diagnostycznych uzależnienia, a także wskazujące na symptomy innych zaburzeń zachowania lub problemów psychicznych. Obejmuje prowadzenie poradnictwa w ramach ogólnopolskiego telefonu zaufania, prowadzenie poradni internetowej adresowanej w szczególności do młodzieży, poszerzanie i udoskonalanie oferty wsparcia i wspieranie realizacji programów profilaktyki wskazującej o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności adresowanych do jednostek lub grup wysoce narażonych na czynniki ryzyka, w szczególności do osób używających środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP w sposób szkodliwy, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. Chodzi również o realizację Krajowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, programu zwalczania następstw zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych oraz programu przeciwdziałania uzależnieniom behawioralnym.

W ramach trzeciego celu operacyjnego: **profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa** zakłada się w pierwszym rzędzie *wspieranie zdrowia psychicznego* poprzez: ustalenie i upowszechnienie priorytetów działań w obszarze zdrowia psychicznego; prowadzenie prozdrowotnej polityki państwa w sposób umożliwiający i ułatwiający społeczeństwu podejmowanie działań ukierunkowanych na ochronę, umacnianie i zwiększanie potencjału zdrowia psychicznego; prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży – w szczególności przez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych; opracowanie i realizację samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego; prowadzenie aktywnej polityki wobec dzieci i młodzieży poprzez działania i programy, prowadzenie działań mających na celu wszechstronny rozwój i rozwijanie konstruktywnych relacji międzyludzkich, wzmacnianie potencjału zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży przez wsparcie pozytywnego i harmonijnego rozwoju, kształtowanie osobowości, umiejętności osobistych i społecznych, udzielanie wsparcia w rozwiązywaniu problemów i kryzysów rozwojowych, podnoszenie odporności psychicznej i poprawę funkcjonowania emocjonalnego (cechą wspólną tej polityki jest rozwijanie potencjałów i koncentrowanie się na mocnych stronach dzieci i młodzieży); prowadzenie działań na rzecz ochrony zdrowia psychicznego w miejscu pracy, w tym przeciwdziałanie narażeniu na stres, zapobieganie mobbingowi i promowanie zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym.

Kolejnym obszarem zadań służących realizacji trzeciego celu operacyjnego jest *zapobieganie zaburzeniom psychicznym*, a w jego ramach: upowszechnianie, wdrażanie, udoskonalanie i poszerzanie oferty programów profilaktyki uniwersalnej, wskazującej i selektywnej, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, w tym programów profilaktyki uniwersalnej, które biorą pod uwagę wspólne czynniki ryzyka problemów zdrowia psychicznego i zachowań ryzykownych (np. używanie substancji psychoaktywnych, ryzykowne zachowania seksualne, korzystanie z pornografii, przemoc); podnoszenie kompetencji kadr medycznych uczestniczących w realizacji profilaktycznej opieki psychiatrycznej, w tym wczesnego wykrywania objawów zaburzeń psychicznych; prowadzenie wczesnej diagnostyki i rehabilitacji zaburzeń neurorozwojowych u dzieci w wieku 2–6 lat; prowadzenie działań na rzecz zapobiegania depresji, samobójstwom i innym zachowaniom autodestrukcyjnym w populacjach o zwiększonym ryzyku, w tym konsultacja działań w ramach zespołu roboczego utworzonego przy Radzie ds. Zdrowia Publicznego oraz finansowanie działań badawczych, profilaktycznych i przyczyniających się w inny sposób do realizacji zadania; prowadzenie działań na rzecz zapobiegania zaburzeniom odżywiania o podłożu psychicznym (w tym anoreksji i bulimii) w populacji generalnej oraz w populacjach o zwiększonym ryzyku; opracowanie i realizacja programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym; upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach wynikających z kontaktu dzieci i młodzieży z materiałami zawierającymi treści pornograficzne, uprzedmiatawiające i seksualizujące od 2018 r.; analiza istniejących zapisów prawnych pod kątem ochrony dzieci i młodzieży przed zbyt łatwym dostępem do treści seksualizujących i pornograficznych w 2016 r.; prowadzenie badań dotyczących kontaktu dzieci i młodzieży z materiałami pornograficznymi i seksualizującymi,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

a także skutków tego kontaktu dla rozwoju psychoseksualnego i zdrowia psychicznego dzieci; rozwijanie oferty i upowszechnianie programów profilaktycznych opartych na podstawach naukowych, które zapobiegają zagrożeniom związanym z dostępem dzieci i młodzieży do treści pornograficznych, uprzedmiatawiających i seksualizujących od 2018 r.; szkolenia dla różnych grup zawodowych (w tym nauczycieli, lekarzy, inspektorów sanitarnych, prokuratorów, służb mundurowych, straży miejskich) dotyczące zagrożeń oraz konsekwencji rozwojowych i zdrowotnych u dzieci i młodzieży oglądających pornografię; prowadzenie działań dotyczących zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w placówkach, w których przebywają nieletni kierowani przez sąd, w populacji osób pozbawionych wolności oraz funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej; prowadzenie działań na rzecz zapobiegania wypaleniu zawodowemu w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka oraz w populacji pracowników placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej, populacji pracowników i funkcjonariuszy służb mundurowych i ratowniczych; prowadzenie działań psychoprofilaktycznych dla funkcjonariuszy służb mundurowych; realizacja programów z zakresu zapobiegania zaburzeniom związanym ze stresem, w tym następstwom stresu traumatycznego i stresu wynikającego z warunków służby oraz zaburzeń nastroju wśród żołnierzy; realizacja działań z zakresu opieki i wsparcia psychologicznego i psychiatrycznego dla: żołnierzy weteranów uczestników misji wojskowych i ich rodzin, rodzin żołnierzy poległych w trakcie wykonywania zadań na misjach wojskowych oraz w trakcie wykonywania innych zadań służbowych. Pozostałe zadania wspierające realizację celu operacyjnego: 1) zlecenie w 2017 r. kompleksowego badania stanu zdrowia psychicznego społeczeństwa i jego uwarunkowań (EZOP II); 2) zapewnienie wsparcia naukowego na potrzeby realizacji NPZ przez finansowanie badań dotyczących rozpowszechniania i uwarunkowań zaburzeń psychicznych w wybranych populacjach oraz uwzględnienie zagadnień dotyczących zdrowia psychicznego w priorytetach NCN (przy uwzględnieniu istniejącego systemu konkursów oraz podziału na panele i NCBR (po uwzględnieniu obecnej struktury programów) oraz po zajęciu stanowiska przez właściwe organy NCN i NCBR; 3) prowadzenie działań na rzecz oceny potrzeb z zakresu ochrony zdrowia psychicznego w populacji rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz wychowawców w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej; 4) podejmowanie działań służących ocenie potrzeb z zakresu ochrony zdrowia psychicznego w populacji żołnierzy, realizator: MON; 5) koordynacja, monitorowanie oraz ewaluacja skuteczności i efektywności zadań prowadzonych w celu profilaktyki problemów zdrowia psychicznego i poprawy dobrostanu psychicznego; 6) powołanie zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na danym obszarze.

Czwarty cel operacyjny: **ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym,**

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki zawiera w pierwszym rzędzie zadania związane z *kształtowaniem środowiska sprzyjającego zdrowiu*. Realizowane są one jako: prowadzenie polityki ukierunkowanej na zmniejszanie narażenia na fizyczne, chemiczne i biologiczne czynniki ryzyka zdrowotnego przez: wspieranie poprawy jakości powietrza; promowanie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i wody; ograniczanie ekspozycji na nadmierny hałas; zmniejszanie narażenia na biologiczne czynniki chorobotwórcze; przeciwdziałanie powstawaniu antybiotykooporności u drobnoustrojów; ograniczanie narażenia na szkodliwe substancje chemiczne i czynniki biologiczne w otoczeniu człowieka (w tym środki ochrony roślin, środki uprawy roślin, produkty biobójcze, antybiotyki, substancje endokrynopodobne); zwiększenie zaangażowania służb medycyny pracy w zadania profilaktyczne. Kolejny sposób ich realizacji to prowadzenie działalności edukacyjnej, w tym: upowszechnianie wiedzy na temat szkodliwego oddziaływania substancji chemicznych i ich mieszanin na zdrowie człowieka i środowisko oraz wiedzy na temat zapobiegania oddziaływaniom czynników chemicznych stosowanych w gospodarstwach domowych i w miejscu pracy na zdrowie człowieka; upowszechnianie wiedzy na temat źródeł emisji i powstawania zanieczyszczeń w środowisku, ich rozpraszania i migracji oraz szkodliwego oddziaływania na zdrowie człowieka, w tym możliwości zapobiegania negatywnym ich oddziaływaniom; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących uświadamiania ryzyka związanego z nadmiernym narażeniem na zanieczyszczenie powietrza, wody, gleby, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących uświadamiania o ryzyku związanym z chemikaliami i farmaceutykami obecnymi w środowisku, prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych promujących zachowania prozdrowotne w środowisku, miejscach pracy i pobytu; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących uświadamiania ryzyka związanego z nadmiernym narażeniem na promieniowanie ultrafioletowe; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych promujących zachowania prozdrowotne u osób pracujących w narażeniu na czynniki szkodliwe w miejscu i ograniczanie narażenia na czynniki szkodliwe w zakładach pracy.

Drugi sposób realizacji stanowi *profilaktyka*. W jej ramach zakłada się prowadzenie działań zapobiegawczych, w tym: wypracowanie metodologii oceny środowiskowych zagrożeń zdrowia mieszkańców JST oraz udzielanie wsparcia przy opracowywaniu wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych programów ochrony środowiska; podejmowanie inicjatyw na rzecz profilaktyki chorób zawodowych i związanych z pracą, w tym ze służbą żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz wzmocnienie zdrowia pracujących; badanie, rozwijanie i promowanie zagadnień związanych z czynnikami ryzyka chorób alergicznych i astmy, w tym szczególnie pochodzenia powietrzno-pochodnego; prowadzenie zintegrowanej, skojarzonej profilaktyki próchnicy zębów, w tym organizacja bezpłatnej opieki stomatologicznej (profilaktycznej i leczenia) dla dzieci i młodzieży; profilaktyka chorób zakaźnych i zakażeń u ludzi, z uwzględnieniem podwyższonego ryzyka związanego z pełnieniem służby przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w tym przede wszystkim wirusowego zapalenia wątroby typu B i C, zakażeń i chorób przenoszonych drogą płciową (HIV, kiła, rzeżączka, chlamydioza, HPV), inwazyjnych zakażeń bakteryjnych (np. sepsa, zapalenie opon mózgowo-rdzeniowych i zapalenie płuc z bakteriemią), gruźlicy oraz wybranych zagrożeń pasożytniczych; prowadzenie badań w kierunku biologicznych czynników chorobotwórczych dla celów nadzoru epidemiologicznego, obejmujące: potwierdzenie podejrzenia albo rozpoznania zakażenia lub choroby zakaźnej, prowadzenie badań przeglądowych oraz nadzoru środowiskowego zakażeń i chorób zakaźnych oraz wywołujących je biologicznych czynników chorobotwórczych, identyfikację oraz charakterystykę biologicznych czynników chorobotwórczych w zakresie ich cech genotypowych i fenotypowych, w tym ich lekooporności, badania niezbędne do potwierdzenia nieobecności biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących choroby zakaźne podlegające eliminacji lub eradykacji, w przypadkach uzasadnionych sytuacją epidemiologiczną oraz potrzebami krajowego i międzynarodowego nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi; prowadzenie działań na rzecz eradykacji polio oraz eliminacji odry i różyczki; poprawa bezpieczeństwa opieki zdrowotnej, w tym kształtowanie postaw i umiejętności personelu medycznego, dotyczących metod sterylizacji, dekontaminacji i dezynfekcji, zwiększanie kompetencji dotyczących monitorowania zakażeń szpitalnych, zachęcanie do szczepień nieobowiązkowych, w tym służb mundurowych celem utrzymania niskiej zapadalności z przyczyn operacyjnych, nadzór nad warunkami pracy oraz podejmowanie inicjatyw na rzecz profilaktyki chorób związanych z zanieczyszczeniem środowiska oraz zmian klimatu.

Pozostałe zadania wspierające to prowadzenie monitoringu, w tym: prowadzenie baz danych dotyczących występowania czynników rakotwórczych i mutagennych w miejscu pracy, prowadzenie Centralnego Rejestru Chorób Zawodowych, prowadzenie Krajowego Rejestru Czynników Biologicznych, program monitorowania zdrowia służb mundurowych, program monitorowania zdrowia pracujących, gromadzenie informacji o stanie sanitarnym kraju, prowadzenie Państwowego Monitoringu Środowiska, monitorowanie zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w miejscu pracy, nadzór epidemiologiczny nad chorobami zakaźnymi, w tym w szczególności – sporządzenie krajowych raportów liczbowych o zarejestrowanych zakażeniach, zachorowaniach i zgonach na zakażenia i choroby zakaźne podlegających zgłoszeniu, sporządzenie rocznego raportu o stanie zaszczepienia przeciw chorobom zakaźnym, koordynacja przekazywania krajowych danych epidemiologicznych o zakażeniach i chorobach zakaźnych do Europejskiego Centrum Zapobiegania oraz Kontroli Chorób Zakaźnych oraz innych instytucji i organizacji międzynarodowych, w tym sporządzenie i przekazywanie raportów zawierających m.in. indywidualne (zanonimizowane) dane o zachorowaniach na choroby zakaźne zgodnie z definicjami przypadków, kompleksowe badania rozpowszechnienia chorób zakaźnych oraz ich czynników ryzyka, prowadzenie baz danych dotyczących chemicznych zanieczyszczeń żywności, pozostałości pestycydów, mikrobiologii żywności, dodatków do żywności, bezpie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

czeństwa materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością; badania naukowe: badanie i ocena wpływu jakości środowiska na stan zdrowia, w tym środowiska służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, z uwzględnieniem następujących komponentów środowiska i elementów z nim powiązanych: powietrza, odpadów i ścieków odprowadzanych do środowiska (w tym farmaceutyków i substancji endokrynopodobnych), wody przeznaczonej do spożycia oraz wykorzystywanej do celów rekreacyjnych, hałasu, promieniowania elektromagnetycznego, zanieczyszczenia związkami chemicznymi gleb wykorzystywanych rolniczo, klimatu (w tym suszy i zjawisk ekstremalnych, chorób wektorowych, osuwisk ziemi, powodzi i podtopień) i działań związanych z adaptacją do jego zmian, prowadzenie monitoringu oceniającego ekspozycję na związki chemiczne w środowisku pracy i służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz zamieszkania, prowadzenie badań zmierzających do oceny związku pomiędzy potencjalnymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia lub innymi czynnikami ryzyka a stanem zdrowia ludności, w tym żołnierzy zawodowych pełniących służbę w kraju i za granicą.

Piąty cel operacyjny: **promocja zdrowego i aktywnego starzenia się** zakłada w pierwszym rzędzie *prowadzenie polityki senioralnej ukierunkowanej na jak najdłuższą aktywność społeczną, zawodową i rodzinną osób starszych*. W tym obszarze przewidziano po pierwsze realizację następujących zadań: tworzenie przyjaznej seniorom przestrzeni publicznej, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych; wspieranie aktywności osób starszych na poziomie lokalnym; wspieranie osób starszych poprzez umożliwienie korzystania z nowoczesnych technologii przeciwdziałających e-wykluczeniu; zbudowanie instrumentów promujących zachowania prozdrowotne w wieku przedemerytalnym w zakładach pracy; opracowanie instrumentów sprzyjających kształtowaniu profilaktyki chorób oraz niesprawności wieku okołoemerytalnego; podejmowanie działań niwelujących skutki ubóstwa i zapobieganie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji osób starszych; kształtowanie polityki społecznej i rodzinnej w sposób przyczyniający się do ograniczania społecznych nierówności w zdrowiu; wspieranie i promowanie zorganizowanych zajęć adresowanych do osób starszych, z włączeniem w nie młodszych pokoleń w celu wzmacniania więzi międzypokoleniowych; zbudowanie instrumentów wspierających realizację programów podtrzymujących zachowanie zdolności do pracy pracowników.

Kolejny obszar zadań stanowi *dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do potrzeb osób starszych*. W jego ramach realizowane są następujące działania: przygotowanie systemu opieki zdrowotnej do udzielania świadczeń zdrowotnych z uwzględnieniem charakterystycznej w tej grupie wiekowej wielochorobowości i niepełnosprawności, w tym opracowanie i wdrożenie zasad koordynacji opieki nad osobami starszymi we współpracy z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej; dostarczanie i udoskonalanie świadczeń opieki zdrowotnej zawierających komponenty edukacyjne, w szczególności dotyczące poradnictwa żywieniowo-dietetycznego; zapewnianie dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej ukierunkowanych na wczesne wykrywanie schorzeń występujących powszechnie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

u osób starszych i zapobieganie im (zapobieganie powstawaniu tzw. wielkich zespołów geriatrycznych); opracowanie i wdrożenie bilansu zdrowotnego 60-latka; rozwój usług i ośrodków geriatrycznych i wprowadzenie elementów geriatrii do praktyki lekarzy i pielęgniarek podstawowej opieki zdrowotnej, rozwijanie usług pielęgnacyjno-opiekuńczych i rehabilitacyjnych dostosowanych do potrzeb osób starszych, niesamodzielnych, profilaktyka upadków u osób starszych.

Trzeci obszar, czyli *działania edukacyjne*, obejmuje: edukację pracowników ochrony zdrowia w zakresie problematyki geriatrycznej i gerontologicznej oraz kompleksowej opieki nad osobami starszymi i wczesnego wykrywania chorób charakterystycznych dla wieku podeszłego; popularyzację wiedzy w zakresie specyficznych potrzeb i uwarunkowań dietetycznych w grupie seniorów (w tym zapobieganie utracie masy ciała i chorobom metabolicznym); edukację zdrowotną w profilaktyce urazów i w promocji bezpieczeństwa; realizację zadań na rzecz poprawy przestrzegania zaleceń terapeutycznych przez pacjentów; edukację pracodawców, menedżerów, specjalistów zarządzania zasobami ludzkimi i ochrony zdrowia pracujących w zakresie tworzenia i realizacji w zakładach pracy programów zarządzania zdrowiem starzejących się pracowników. Zadania w obszarze *prowadzenia działalności naukowo-badawczej i współpracy międzynarodowej związanej ze zdrowiem osób starszych* to: analiza danych o strukturze świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych osobom starszym; badanie poszczególnych obszarów stanu zdrowia osób starszych, w tym jakości życia; tworzenie innowacyjnych rozwiązań dotyczących farmakoterapii oraz działań prozdrowotnych i aktywizujących osoby w wieku podeszłym; analiza adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych osób starszych; prowadzenie współpracy międzynarodowej dotyczącej profilaktyki problemów zdrowotnych osób starszych.

Ostatni, szósty cel operacyjny zdefiniowany został jako **poprawa zdrowia prokreacyjnego**. Zdrowie prokreacyjne stanowi bowiem ważny element definicji zdrowia jako całości dobrostanu fizycznego, psychicznego oraz społecznego, a nie tylko braku choroby czy zaburzeń w obszarze wszystkich zagadnień związanych z układem rozrodczym i prokreacją u obu płci we wszystkich fazach życia. Obejmuje ono zagadnienia pokwitania i przekwitania, płodności i niepłodności, planowania rodziny, zdrowia podczas ciąży, porodu i połogu, nowotworów narządów płciowych i piersi.

Troska o zdrowie prokreacyjne warunkuje stan zdrowia Polaków, dobre zdrowie następnych pokoleń, wspomaga działania mające na celu poprawę wskaźników demograficznych. W realizacji tego celu zdefiniowano ponownie kilka obszarów zadań. Pierwszy z nich stanowi projektowanie i wdrażanie działań o charakterze regulacyjnym sprzyjających poprawie zdrowia prokreacyjnego, w tym uwzględnianie zagadnień dotyczących czynników wpływających na zdrowie prokreacyjne w programach kształcenia na kierunkach medycznych, biologicznych, psychologicznych i pedagogicznych oraz w programach doskonalenia zawodowego lekarzy, pielęgniarek i położnych. Kolejny obszar to prowadzenie edukacji zdrowotnej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

i działalności informacyjnej i profilaktycznej dotyczącej czynników endo- i egzogennych mających wpływ na zdrowie prokreacyjne kobiet i mężczyzn, przeciwdziałanie skutkom seksualizacji dzieci i młodzieży, zachowań ryzykownych, uzależnień behawioralnych, uzależnień od substancji psychoaktywnych oraz kształtowanie postaw sprzyjających zachowaniom prozdrowotnym. Mieści się w tym: organizacja kampanii społecznej sprzyjającej płodności kobiet i mężczyzn, wykorzystującej nowoczesne narzędzia komunikacji społecznej, opracowanie i upowszechnienie materiałów edukacyjnych dotyczących różnych aspektów zdrowia prokreacyjnego, organizacja konferencji i spotkań edukacyjnych popularyzujących wiedzę na temat zdrowia prokreacyjnego, uruchomienie i prowadzenie portalu informacyjnego z bazą wiedzy dotyczącą zdrowia prokreacyjnego.

Następnym obszarem zadań jest prowadzenie działalności edukacyjnej dla pracowników opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia prokreacyjnego, w tym szkoleń. Kolejny z obszarów stanowi realizacja badań dotyczących zdrowia prokreacyjnego i jego uwarunkowań w społeczeństwie. Wyróżniono także zadania związane z opracowaniem wytycznych wynikających z doświadczeń z realizacji celu nr 6 NPZ dla Narodowego Programu Zdrowia na kolejne lata, z podkreśleniem kontynuacji tych działań, które wyraźnie sprzyjają poprawie stanu zdrowia prokreacyjnego oraz dzietności, a także świadomości społecznej dotyczącej troski o zdrowie prokreacyjne.

Realizatorami zadań będą: Rada ds. Zdrowia Publicznego oraz Komitet Sterujący Narodowego Programu Zdrowia, organizacje, towarzystwa, uczelnie, szkoły i inne podmioty. Rada ma za zadanie wspierać i wspomagać międzysektorową politykę zdrowia publicznego i stanowi forum współpracy na tym polu. Pełni ona funkcję opiniodawczo-doradczą dla Ministra Zdrowia. To ona opiniuje propozycje działań w zdrowiu publicznym, między innymi projekt najważniejszego dokumentu, czyli Narodowego Programu Zdrowia Publicznego. Dlatego dzięki wsparciu przedstawicieli towarzystw naukowych działania dotyczące zdrowia publicznego będą prowadzone zgodnie z aktualnym stanem wiedzy naukowej.

Wszystkie cele operacyjne będą wspierane zadaniami koordynacyjnymi, ewaluacyjnymi i badawczymi. Na mocy art. 5 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym minister właściwy do spraw zdrowia lub pełnomocnik rządu do spraw zdrowia publicznego, w przypadku jego powołania, współdziała na tym polu z organami administracji rządowej, samorządowej, instytutami badawczymi, inspekcjami i organizacjami pozarządowymi.

Do zadań koordynacyjnych, ewaluacyjnych i badawczych należą:

— koordynacja przygotowywania i aktualizacji rocznych harmonogramów pracy, określających szczegółowe terminy ogłaszania konkursów, zawierania umów w trybie wnioskowym, wysokość alokacji środków na poszczególne zadania zlecane w trybie konkursowym lub na wniosek oraz grona podmiotów, spośród których wyłaniani będą realizatorzy zadań, jeżeli nie zostali wskazani w NPZ;
— analiza wpływu interwencji podejmowanych w ramach NPZ pod kątem problematyki pogłębiania lub ograniczania nierówności społecznych w zdrowiu oraz wspieranie realizatorów zadań w zakresie dostarczania informacji o zalecanym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

sposobie ich wykonywania, w szczególności pod kątem ograniczania społecznych nierówności w zdrowiu w 2016 r., 2018 r. i 2020 r.;
- prowadzenie monitorowania i ewaluacji NPZ (we współpracy z Radą ds. Zdrowia Publicznego oraz Komitetem Sterującym NPZ), a w przypadku uzyskiwania niezadowalających wyników funkcjonowania proponowanych rozwiązań, otrzymania danych wskazujących na nieskuteczność działań w trakcie realizacji zadania lub stwierdzenia braku komplementarności z innymi zadaniami realizowanymi przez podmioty uczestniczące w ochronie zdrowia publicznego – opracowywanie propozycji zmian NPZ lub ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym;
- zarządzanie NPZ – zapewnienie obsługi merytorycznej i technicznej, zatrudnienie i poprawa kompetencji kadr, zlecanie ekspertyz oraz organizacja konferencji;
- przygotowanie w 2016 r., 2018 r. i 2020 r. kompleksowej publikacji opisującej sytuację zdrowotną ludności Polski i jej uwarunkowania, z uwzględnieniem społecznych nierówności w zdrowiu;
- prowadzenie badań zmierzających do oceny związku pomiędzy potencjalnymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia lub innymi czynnikami ryzyka a stanem zdrowia ludności;
- testowanie skuteczności zadań z zakresu zdrowia publicznego polegających na promocji zdrowia lub profilaktyce chorób innych niż określone w NPZ przez programy pilotażowe;
- przekształcenie NIZP-PZH w Państwowy Instytut Badawczy;
- upowszechnianie koncepcji Szkół Promujących Zdrowie oraz Szpitali Promujących Zdrowie;
- upowszechnianie koncepcji promocji zdrowia w miejscu pracy;
- współpraca ze Stowarzyszeniem Zdrowych Miast Polskich;
- wspieranie współdziałania organów rządowych i samorządowych z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w realizacji celów 1 do 6 NPZ;
- przygotowanie do profesjonalizacji zawodu specjalisty edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia;
- rozwijanie i monitorowanie realizacji treści prozdrowotnych zawartych w podstawach programowych wychowania przedszkolnego i podstawach programowych kształcenia ogólnego różnych przedmiotów na wszystkich etapach edukacyjnych i okresowa ocena efektów tej edukacji;
- rozwijanie systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, okresowa ewaluacja funkcjonowania systemu oraz realizowanych programów profilaktycznych;
- prowadzenie badań w obszarach celów operacyjnych 1–6 NPZ, ukierunkowanych na wspólną analizę czynników ryzyka i czynników wspierających prawidłowy rozwój, w szczególności dzieci i młodzieży;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

— upowszechnianie wiedzy na temat powiązań między różnymi zagrożeniami dla zdrowia lub korelującymi czynnikami ryzyka i chroniącymi;
— rozwijanie, poszerzanie oferty i upowszechnianie działań (w tym programów profilaktycznych), które zapobiegają wielu zagrożeniom jednocześnie, a zarazem spełniają standardy naukowe;
— prowadzenie badań ewaluacyjnych programów profilaktycznych, które mają na celu przeciwdziałanie wielu zagrożeniom jednocześnie;
— wykrywanie i definiowanie zagrożeń, które nie są wystarczająco objęte działaniami, oraz formułowanie rekomendacji umożliwiających zmianę NPZ, oraz wypracowanie zaleceń dotyczących realizacji zadań po 2020 r.;
— prowadzenie współpracy międzynarodowej.

Za realizację powyższych zadań w szczególności odpowiadają: minister właściwy do spraw ochrony zdrowia jako organ monitorujący i nadzorujący ewaluację Narodowego Programu Zdrowia, Rada ds. Zdrowia Publicznego i Komitet Sterujący Narodowego Programu Zdrowia. Ewaluacja prowadzona jest w trakcie całego czasu realizacji NPZ. Aktualne wartości wskaźników monitorowania będą publikowane na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zdrowia. Do monitorowania zadań i ich efektów posłużą wskaźniki gromadzone w ramach systemu statystyki publicznej, systemu monitorowania rozwoju, dane dotyczące chorobowości szpitalnej, dane o przyczynach zgonu, a także informacje gromadzone przez realizatorów poszczególnych zadań przewidzianych w NPZ.

Wymienione wskaźniki przygotowano na podstawie zestawu 88 wskaźników European Community Health Indicators oraz zestawu wskaźników sugerowanych do monitorowania na potrzeby wdrażania strategii Światowej Organizacji Zdrowia dotyczącej walki z przewlekłymi chorobami niezakaźnymi (*noncummunicable diseases* – NCD) oraz Zdrowie 2020 (Health 2020). Powinny być one gromadzone i prezentowane w rozbiciu na wiek i płeć, w przypadku dostępności danych.

Do oczekiwanych wartości najistotniejszych wskaźników monitorowania NPZ należą: oczekiwana długość życia – w perspektywie 2020 r. co najmniej dorównanie dynamiki przyrostu do średniej europejskiej (dane GUS, Eurostat), stopień realizacji optymistycznego wariantu prognozy demograficznej GUS, oczekiwana długość życia w zdrowiu – w perspektywie 2020 r. co najmniej dorównanie dynamiki przyrostu do średniej europejskiej (dane GUS, Eurostat), wskaźnik dobrej samooceny stanu zdrowia – kontynuacja trendu rosnącego (według metodologii ujętej w publikacji GUS „Jakość życia w Polsce" wydawanej od 2014 r. oraz na podstawie wyników badania HBSC), wskaźnik złej samooceny stanu zdrowia – kontynuacja trendu malejącego (według metodologii ujętej w publikacji GUS „Jakość życia w Polsce" wydawanej od 2014 r.), ludność poniżej granicy ubóstwa i nierówność dochodów (dane GUS i wyniki badań) – kontynuacja trendu malejącego, wskaźnik umieralności ogółem według płci, wykształcenia, miejsca zamieszkania (w tym miasta poniżej 5 tys., podział na miasto i wieś) – zmniejszenie różnicy pomiędzy wskaźnikiem umieralności w miejscowościach poniżej 5 tys. mieszkańców.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

W skład Rady ds. Zdrowia Publicznego wchodzą: przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciele wszystkich ministerstw, konsultanci krajowi w dziedzinach: zdrowia publicznego, epidemiologii, chorób zakaźnych, kardiologii, onkologii klinicznej, diabetologii, psychiatrii, medycyny pracy, zdrowia środowiskowego oraz pielęgniarstwa, maksymalnie czterech przedstawicieli wskazanych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawiciel Narodowego Funduszu Zdrowia, przedstawiciel Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, przedstawiciel Instytutu Żywności i Żywienia, przedstawiciel Głównego Inspektora Sanitarnego, przedstawiciel Głównego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przedstawiciel Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego, przedstawiciel Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, przedstawiciel Naczelnej Rady Lekarskiej, przedstawiciel Naczelnej Rady Aptekarskiej, przedstawiciel Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, nie więcej niż dwóch przedstawicieli reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz przedstawiciel organizacji pozarządowych[8].

Komitet Sterujący Narodowego Programu Zdrowia koordynuje realizację zadań NPZ na poziomie rządowym. Jego przewodniczącym jest Minister Zdrowia. W skład Komitetu wchodzą wiceministrowie z resortów odpowiedzialnych za wdrażanie zadań określonych w NPZ[9].

Minister Zdrowia jako koordynator realizacji Narodowego Programu Zdrowia monitoruje i obserwuje działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zdrowia publicznego (stale lub okresowo) w kontekście celu strategicznego i celów operacyjnych zdrowia publicznego. Może również sygnalizować konieczność podjęcia określonych zadań poszczególnym podmiotom, a także w razie potrzeby wspierać finansowo lub merytorycznie ich działania.

Oznacza to, iż ustawa o zdrowiu publicznym nakłada na wszystkie organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne obowiązek współpracy z Ministrem Zdrowia i udzielania mu pomocy, między innymi udostępniania wszelkich informacji niezbędnych do realizacji zadań w obszarze zdrowia publicznego. Ustawa określa również nowy sposób gromadzenia danych dotyczących realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, terminy ich przekazywania i zakres gromadzonych informacji. Samorządy terytorialne rocznie realizują około 3 tys. programów zdrowotnych. Dzięki uporządkowaniu sprawozdawczości informacje przekazywane przez te jednostki będą bardziej wiarygodne[10].

[8] http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym/rada-do-spraw-zdrowia-publicznego/, dostęp: 20.10.2016.

[9] http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/npz-2016-2020/komitet-sterujacy-npz/, dostęp: 19.10.2016.

[10] www.zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym/monitoring-i-sprawozdawczość, dostęp: 16.10.2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tryb realizacji zadań z zakresu Narodowego Programu Zdrowia określonych cytowaną ustawą uzupełniają przepisy ustawy dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[11] oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[12].

Na realizację powyższych zadań przeznaczono określone fundusze. Są one de facto przeznaczane na: dokładne, precyzyjne i systematyczne monitorowanie sytuacji zdrowotnej oraz związanej z nią jakości życia, badanie czynników wpływających na zdrowie społeczeństwa – zarówno czynników ryzyka, jak i czynników chroniących, projektowanie, wdrażanie i ocenę pilotażowych interwencji zdrowia publicznego, edukację zdrowotną i świadczenia profilaktyczne. Ustawa o zdrowiu publicznym określa zasady finansowania tych działań oraz wskazuje źródła środków i określa tryb ich przekazywania. Obok tego wprowadza także narzędzia, które umożliwią współpracę różnych partnerów. Dzięki temu dostępne środki finansowe będą mogły być wydatkowane efektywniej. Przyczynią się do zwiększenia nakładów na zdrowie, nie naruszając środków przeznaczanych aktualnie na leczenie pacjentów.

Oprócz tego w styczniu 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy, które umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego wnioskowanie do dyrektorów oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia o dofinansowanie programu polityki zdrowotnej opracowanego przez daną jednostkę. Gdy program będzie zgodny z regionalnymi priorytetami polityki zdrowotnej, celami operacyjnymi NPZ oraz otrzyma pozytywną ocenę Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji – dyrektor OW NFZ będzie mógł dofinansować go w wysokości 80% lub 40% jego planowanej wartości. Na większe wsparcie będą mogły liczyć w szczególności małe miasta (poniżej 5 tys. mieszkańców)[13]. W sumie w 2016 r. na realizację zadań NPZ przeznaczono 140 mln zł[14].

Zakończenie

Zgodnie z cytowaną ustawą o zdrowiu publicznym Narodowy Program Zdrowia (NPZ) jest ustanawiany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W Polsce stanowi on podstawowy dokument (akt prawny) polityki zdrowia publicznego, nakreślający i wyznaczający podstawowe cele strategiczne i operacyjne, jak również najważniejsze zadania do realizacji na rzecz poprawy zdrowia i związanej

[11] Dz.U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.

[12] Dz.U. z 2016 r. poz. 239.

[13] http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu publicznym/finansowanie-zadan/, dostęp: 17.10.2016.

[14] http://www.politykazdrowotna.com/11439,rzad-przyjal-narodowy-program-zdrowia, dostęp: 15.10.2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

z nim jakości życia społeczeństwa. Sporządzany jest na okres co najmniej 5 lat. W Unii Europejskiej jego odpowiednik stanowi Program Zdrowia na lata 2014–2020 (już trzeci z kolei).

Głównym założeniem NPZ jest, aby wszyscy, niezależnie od wieku czy miejsca zamieszkania, mieli większą świadomość tego, jak ich postępowanie i zachowanie wpływa na zdrowie, aby prowadzili zdrowszy tryb życia, dokonywali prozdrowotnych wyborów i mogli jak najdłużej cieszyć się zdrowiem i pełnym uczestnictwem w pracy, w życiu społecznym i rodzinnym.

Nieodzowne okazuje się więc współdziałanie różnych programów profilaktycznych, realizowanych do tej pory na bazie kilkunastu przepisów, z różnymi terminami podejmowania działań, o różnych źródłach i poziomach finansowania – przede wszystkim w obszarze przeciwdziałania patologiom, takim jak narkomania oraz alkoholizm i innych.

Zdrowie społeczeństwa zależy od wielu czynników. Do najważniejszych z nich zalicza się postawy i zachowania składające się na styl życia, w szczególności wybory dotyczące sposobu odżywiania, spożywania alkoholu, palenia papierosów, zażywania narkotyków oraz aktywności fizycznej lub jej braku. Właśnie one wpływają na to, jak często chorujemy i na co. Kiedy są niewłaściwe, w bardzo dużej mierze zwiększają ryzyko przedwczesnego zgonu.

Dlatego jednym z głównych założeń ustawy było przyjęcie Narodowego Programu Zdrowia Publicznego jako dokumentu o charakterze strategicznym dla zdrowia publicznego, a więc podstawy działań w tym zakresie.

Narodowy Program Zdrowia to dokument, na który od dawna czekało całe środowisko medyczne. Został przygotowany jeszcze przez poprzedni rząd, jednakże nowe kierownictwo resortu zdrowia wprowadziło do niego kilka zmian. Pojawiły się w nim między innymi dodatkowe cele operacyjne. Ostatecznie resort zakończył prace nad projektem i pod koniec lutego 2017 r. skierował go pod obrady Rady Ministrów.

Celem Narodowego Programu Zdrowia ma być „wydłużenie życia, poprawa zdrowia i jakości życia oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu". W projekcie określono sześć celów operacyjnych, które dotyczą m.in. zdrowego odżywiania, zdrowia psychicznego, zdrowia osób starszych, ograniczenia stosowania używek, narażenia na środowiskowe i biologiczne czynniki ryzyka oraz zdrowia prokreacyjnego. Elementem NPZ ma też być Narodowy Program Prokreacyjny, który ma zastąpić rządowy program finansowania in vitro.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Monika Porwisz

ROZDZIAŁ 12

Realizacja przez Policję ustawowych zadań w zakresie standardów ochrony danych adresowych pokrzywdzonego i świadka

Streszczenie: W publikacji zostały wniesione praktyczne uwagi w przedmiocie realizowanych przez Policję zadań ustawowych dotyczących anonimizacji danych adresowych pokrzywdzonego i świadka na podstawie art. 148a Kodeksu postępowania karnego. Optymalizacja w zakresie ochrony wskazanych w przepisie uczestników postępowania karnego stanowi istotny aspekt realizowania przez państwo funkcji gwarancyjnych i opiekuńczych oraz wpisuje się w politykę standaryzacji postępowania wobec uczestników procesu respektowaną na arenie międzynarodowej.

Słowa kluczowe: pokrzywdzony, świadek, postępowanie karne, ochrona danych.

IMPLEMENTATION BY THE POLICE STATUTORY RESPONSIBILITIES IN THE FIELD OF ADDRESSES DATA PROTECTION STANDARDS OF THE VICTIM AND WITNESS

Summary: The publication describes practical comments on the implemented by the Police laws on anonymisation of data address of the victim and the witness under Article 148a, Code of Criminal Procedure Optimization of protection indicated in rule of law participants of criminal proceedings is an important aspect of the implementation by the State functions warranty and care and in line with the policy of standardization procedure respected internationally.

Keywords: victim, witness, criminal procedural law, data protection.

W regulacjach unijnych najszerszy katalog uprawnień pokrzywdzonego zawarty jest w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

WSiSW[1]. Dyrektywa 2012/29/UE weszła w życie 15 listopada 2012 r. i zakładała wdrożenie jej postanowień do systemów prawnych państw członkowskich do 16 listopada 2015 r. Cele tej regulacji koncentrują się na zapewnieniu ofiarom przestępstwa odpowiednich informacji, wsparcia i ochrony, tak by mogły uczestniczyć w postępowaniu karnym bez obaw o represję czy zastraszanie ze strony sprawcy.

Na gruncie polskiego prawa obowiązuje od 8 kwietnia 2015 r. ustawa z 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka[2]. Niniejszą ustawą wdrożono do krajowego porządku prawnego regulacje dyrektywy, tak by w pełni dokonać implementacji wymaganych przepisów. Wymieniona tu ustawa wprowadziła także istotne z punktu widzenia podjętej problematyki regulacje do ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego[3].Celem dokonanych zmian było podwyższenie standardów procesowych w zakresie ochrony świadków i pokrzywdzonych. Jednym z aspektów tej ochrony jest anonimizacja danych adresowych pokrzywdzonych i świadków oraz w efekcie uniemożliwienie dostępu do tych danych osobom nieuprawnionym. Jednocześnie wyzwaniem stało się wdrożenie do porządku prawnego racjonalnych i efektywnych unormowań czyniących zadość zarówno potrzebom społecznym, jak i oczekiwaniom praktyki. Rzeczona problematyka stanowi wyzwanie dla organów procesowych, które zobligowane są rzetelnie dokonywać anonimizacji określonych danych.

Przedmiotem rozważań jest problematyka anonimizacji danych adresowych[4] świadka i pokrzywdzonego, która zostanie skomentowana na kanwie konkretnego stanu faktycznego.

Stan faktyczny[5]

Córka pokrzywdzonej Jolanta Zielińska złożyła zawiadomienie o fakcie znęcania się nad jej matką Krystyną Kowalską przez brata zawiadamiającej i syna pokrzywdzonej Wojciecha Kowalskiego. Jako świadków przestępstwa zawiadamiająca podała swoją bratową – Wandę Kowalską oraz swoją siostrę – Martę Nowak.

Przyjmujący zawiadomienie dokonał anonimzacji danych adresowych nie tylko osoby zawiadamiającej o przestępstwie, czego wymaga dyspozycja art. 304 § 1 k.p.k., w zw. z art. 148a § 1 k.p.k., ale także osób, które wskazano jako pokrzywdzoną oraz świadków faktycznych znęcania się sprawcy nad pokrzywdzoną.

Na podstawie opisanej powyżej sytuacji kluczowe staje się udzielenie odpowiedzi na pytania:

1. Czy w kontekście przepisów regulujących problematykę anonimizacji danych adresowych (art. 148a § 1 k.p.k.) swoista wyprzedzająca anonimizacja da-

[1] Dz.Urz. UE z 14 listopada 2012 r., L 315/57.

[2] Dz.U. z 2015 r. poz. 21.

[3] Dz.U. z 2016 r. poz.1749; dalej jako k.p.k.

[4] Termin dane adresowe obejmuje dane dotyczące miejsca zamieszkania i miejsca pracy. W treści publikacji pominięto oznaczanie tego terminu cudzysłowem.

[5] Stan faktyczny jest fikcyjny, jakakolwiek zbieżność z autentycznymi sytuacjami jest jedynie przypadkowa i niezamierzona.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nych adresowych świadków w znaczeniu faktycznym jest zasadna i prawnie dopuszczalna, w szczególności w kontekście zakazu dowodowego, o którym mowa w art. 174 k.p.k.?

2. Czy anonimizacja powinna dotyczyć świadków w znaczeniu procesowym, a więc dopiero uczestnika postępowania powołanego przez organ procesowy do wystąpienia w tej roli?

Udzielenie rzeczowej odpowiedzi na postawione pytania wymaga dokonania wnikliwej analizy regulacji ustawowych. Przepis art. 148a § 1 k.p.k. jest bardzo pojemny treściowo. Określa zakres podmiotowy i przedmiotowy anonimizacji. Zgodnie z rzeczoną regulacją wyrażoną w art. 148a § 1 k.p.k. w protokole nie zamieszcza się danych dotyczących miejsca zamieszkania i miejsca pracy pokrzywdzonych i świadków uczestniczących w czynności. Dane te, niezamieszczone w protokole, zamieszcza się w załączniku do protokołu, który przechowuje się w załączniku adresowym do akt sprawy, do wiadomości organu prowadzącego postępowanie. Odnosząc się do zakresu podmiotowego regulacji, należy wskazać, iż ochrona danych adresowych obejmuje tylko ściśle określonych uczestników postępowania – *ergo* pokrzywdzonego, świadka oraz na mocy art. 304 § 1 k.p.k. zawiadamiającego o przestępstwie. Z uwagi na ideę i istotę tej instytucji anonimizacja nie dotyczy oskarżonego.

Ustawodawca w treści art. 148a § 1 k.p.k. wprowadza obowiązek pomijania w protokole danych adresowych miejsca pracy i miejsca zamieszkania świadka i pokrzywdzonego, zawiadamiającego. Tym samym przeprowadzenie z udziałem tych uczestników postępowania każdej czynności procesowej dokumentowanej protokołem wymaga zastosowania omawianej procedury. Odwołać się tu należy do treści art. 143 § 1 k.p.k., który obliguje organ procesowy do protokolarnego udokumentowania wskazanych tam czynności procesowych. Zauważyć należy, iż nie wszystkie wskazane w art. 143 § 1 k.p.k. czynności przeprowadzane są z udziałem świadka czy pokrzywdzonego. Co do zasady anonimizacją będą objęte takie czynności procesowe z udziałem pokrzywdzonego czy świadka, jak: przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, przesłuchanie świadka, eksperyment, konfrontacja, okazanie.

Przedmiotowa regulacja wydaje się klarowna, a zatem *prima facie* jej stosowanie przez organ procesowy nie powinno przysparzać praktycznych problemów. Niemniej jednak obszaru rozważań w przedmiocie anonimizacji (w ujęciu przedmiotowym) nie należy zawężać tylko do dokumentacji stricte procesowej. W toku postępowania karnego sporządzane są inne dokumenty, przykładowo notatki urzędowe czy telefonogramy o dokonanie w ramach pomocy prawnej przez inną jednostkę organizacyjną wskazanej czynności procesowej z udziałem świadka. W takiej sytuacji funkcjonariusz zobligowany jest zamieścić w tego rodzaju dokumentacji dane adresowe podmiotu, z udziałem którego należy dokonać określonej czynności procesowej. Znaczenie dowodowe, z uwagi choćby na zawartą w nich treść, mają ponadto dokumenty pozyskane od uczestników postępowania, które również zawierają chronione dane adresowe, przykładowo umowy, faktury, oświadczenia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Sposób postępowania z wymienionymi powyżej dokumentami, niezależnie od tego, czy zostały wytworzone przez organ procesowy, czy pozyskane od osób trzecich, wskazuje art. 148a § 3 k.p.k. Przepis obliguje organ procesowy do przechowywania dokumentów innych niż protokół w całości lub w części, w jakiej zawierają te dane w załączniku adresowym do akt sprawy. Zatem zgodnie z wolą ustawodawcy w aktach sprawy będą znajdowały się zamiast oryginałów uwierzytelnione kopie tych dokumentów lub ich części, sporządzone w sposób uniemożliwiający zapoznanie się z tymi danymi. Zatem na organ procesowy zostały nałożone restrykcyjne wymogi w zakresie postępowania z dokumentami innymi niż protokół. W szczególności w sprawach wielowątkowych, o skomplikowanym *modus operandi,* dokonywanie anonimizacji danych zawartych w licznych dokumentach wymaga dokładności i staranności, a także poświęcenia czasu na rzetelne przeanalizowanie zgromadzonych w postępowaniu materiałów pod kątem treści wymagających objęcia ich tą specyficzną procedurą poufności.

Wątpliwości natury praktycznej mogą pojawiać się w związku z zakresem ochrony. Należy bowiem zauważyć, że ochronie podlegają nie tylko dane wprost wskazujące adres miejsca pracy czy miejsca zamieszkania zawiadamiającego, świadka i pokrzywdzonego, ale także wszelkie informacje mające znaczenie dowodowe przekazywane podczas przesłuchania, stanowiące zeznanie, a zawierające w swej treści oświadczenia wiedzy co do miejsca zamieszkania czy miejsca pracy podmiotów chronionych oraz wszelkie dokumenty, niezależnie od źródła ich pochodzenia, które zawierają dane adresowe.

Odnosząc się do przedmiotowych uwag, podnieść należy, że przepis w sposób klarowny stanowi o konieczności anonimizacji danych adresowych skonkretyzowanego pokrzywdzonego, świadka i zawiadamiającego składającego zeznania przed organem procesowym, a nie każdego pokrzywdzonego czy świadka w sensie abstrakcyjnym. Choć założyć należy sytuację, w której osoba przesłuchiwana wskaże innych świadków zdarzenia, którzy z dużym prawdopodobieństwem zostaną przesłuchani w niedalekiej przyszłości, a zatem wcześniej czy później będzie istniała konieczność anonimizacji ich danych adresowych. W tym kontekście pojawia się też inny istotny problem, a mianowicie realizowanie przez Policję tzw. pomocy prawnych. Podstawą prawną zlecania czynności do wykonania innym jednostkom Policji jest tutaj § 21 zarządzenia nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie niektórych form organizacji i ewidencji czynności dochodzeniowo-śledczych Policji oraz przechowywania przez Policję dowodów rzeczowych uzyskanych w postępowaniu karnym[6].

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem, jeżeli w toku postępowania zaistnieje potrzeba wykonania czynności w terytorialnym zasięgu działania innej jednostki Policji, można zwrócić się do kierownika tej jednostki Policji o wykonanie określonych czynności, przesyłając w tym celu niezbędne materiały postępowania lub informacje. Znaczna liczba zlecanych do realizacji pomocy prawnych dotyczy

[6] Dz.Urz. KGP z 2015 r., poz. 58.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

przeprowadzenia czynności procesowej, jaką jest przesłuchanie świadka. Niejednokrotnie jednostka zlecająca przeprowadzenie określonej czynności procesowej, konstruując zakres merytoryczny pisma (pomocy prawnej), ogranicza się tylko do lakonicznego opisania charakteru sprawy oraz wskazania okoliczności bądź pytań, co do których należy świadka indagować. W takiej sytuacji funkcjonariusz Policji otrzymujący do realizacji często bardzo lapidarne zlecenie – prośbę o wykonanie czynności procesowej – nie znając dokładnie charakteru sprawy, zobligowany jest do jej realizacji i zaprotokołowania zeznań świadka. W trakcie przesłuchania *ad rem* świadek może zeznawać również na okoliczności objęte zakresem przedmiotowym anonimizacji, a zatem podawać do protokołu dane adresowe obejmujące jego miejsce zamieszkania oraz miejsce pracy świadka, ponieważ mają one znaczenie dla sprawy. Relacje świadka mogą ponadto dotyczyć danych takich jak miejsce zamieszkania i miejsce pracy innych świadków czy pokrzywdzonych.

Przeanalizujmy w odniesieniu do wskazanych powyżej wątpliwości zakres przedmiotowy podawanych przez świadka w trakcie składania zeznań *ad rem* informacji na temat danych ustawowo objętych anonimizacją, z podziałem na informacje obejmujące dane adresowe zeznającego świadka oraz na informacje obejmujące znane świadkowi składającemu zeznania miejsce zamieszkania i miejsce pracy innych świadków.

Dane dotyczące świadka składającego zeznania:

— adres miejsca zamieszkania, który jest tożsamy z miejscem popełnienia przestępstwa,
— adres miejsca pracy świadka, który jest tożsamy z miejscem popełnienia przestępstwa,
— adres miejsca zamieszkania/miejsca pracy świadka, który jest ściśle związany z charakterem popełnionego przestępstwa.

Dane dotyczące innych świadków zawarte w relacji składającego zeznania:

— adres miejsca zamieszkania, który jest tożsamy z miejscem popełnienia przestępstwa,
— adres miejsca pracy świadka, który jest tożsamy z miejscem popełnienia przestępstwa,
— adres miejsca zamieszkania / miejsca pracy świadka, który jest ściśle związany z charakterem popełnionego przestępstwa,
— adres miejsca zamieszkania lub/i miejsca pracy świadka podawany przesłuchującemu w celach identyfikacyjnych, umożliwiających wezwanie i przesłuchanie świadka.

Eksplikacja podniesionych tu wątpliwości wymaga nie tylko dokonania egzegezy przedmiotu i zakresu anonimizacji danych adresowych, ale też odwołania się do istoty dowodu z zeznań świadka, w tym podziału na zeznania *ad generalia* i *ad rem* oraz wyjaśnienia pojęć świadka w znaczeniu faktycznym i procesowym. Zacznę od wyjaśnienia drugiej z podniesionych kwestii. Świadek w znaczeniu faktycznym to osoba, która zna informacje mogące mieć znaczenie dla postępowania karnego, natomiast świadkiem w znaczeniu procesowym będzie osoba wezwana

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w tym charakterze przez organ procesowy celem złożenia zeznań bądź osoba, która w tym celu stawiła się w siedzibie organu procesowego z własnej inicjatywy, bez uprzedniego wezwania.

Wskazać należy, że zeznania *ad generalia* odnoszą się do etapu formalnego przesłuchania, obejmującego zaprotokołowanie imienia, nazwiska, wieku, zajęcia, oświadczenia na temat karalności za fałszywe zeznanie lub oskarżenie oraz relacji do stron postępowania. Zeznania *ad rem* odnoszą się natomiast do meritum sprawy, co do której osoba składa zeznania. Co istotne, zarówno w fazie *ad generalia*, jak i *ad rem* unikać należy zadawania świadkowi pytań zmierzających do ujawnienia miejsca zamieszkania i miejsca pracy, chyba że ma to znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 191 § 1b k.p.k.). Oprócz istotnego aspektu anonimizacji, jakim jest zaniechanie wpisywania do protokołu *ad rem* danych adresowych świadków, wskazać należy na jeszcze inny zakres przedmiotowy takich zeznań. Niejednokrotnie zawiadamiający, pokrzywdzeni czy świadkowie w trakcie składania zeznań podają istotne informacje na temat miejsca popełnienia przestępstwa, które może być tożsame z miejscem zamieszkania czy miejscem pracy pokrzywdzonego, albo wskazują miejsca zamieszkania świadków. Są to niezbędne dane identyfikujące zarówno topografię miejsca popełnienia przestępstwa, istotne z perspektywy wykrywczej, jak i miejsce zamieszkania świadka, umożliwiające organowi procesowi wezwanie i przesłuchanie go.

Niemniej jednak w sytuacji, gdy funkcjonariusz Policji przeprowadza tylko incydentalną czynność procesową w ramach zleconej pomocy prawnej, mogą pojawić się problemy związane z brakiem wiedzy na temat stanu zaawansowania postępowania czy poczynionych już w sprawie ustaleń dowodowych. Funkcjonariusz Policji nie ma wiedzy na temat świadków, którzy zostali już przesłuchani, albo którzy będą przesłuchiwani w przyszłości. Staje wobec tego przed dylematem, czy i w jakim zakresie uprawniony jest do zaprotokołowania zeznań świadka obejmujących dane adresowe i czy mają one znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zastanówmy się, wobec tego nad konsekwencjami pominięcia tych danych w protokole przesłuchania świadka, wobec oceny przesłuchującego, że dane te nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Odwołać należy się w tym miejscu do wartości dowodowej zeznań świadka oraz zakazu dowodowego z art. 174 k.p.k., jednoznacznego w swym wyrazie, bo zakazującego zastępowania dowodu z zeznań świadka treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych. Zasadne jest tutaj stosowanie wykładni teleologicznej, której podstawową dyrektywą interpretacyjną jest tłumaczenie przepisu ustawy tak, żeby był najbardziej zdatnym środkiem osiągnięcia celu ustawy.

W praktyce jednak – jak choćby w kazusie przytoczonym na wstępie artykułu – zdarzają się znacznie bardziej złożone sytuacje. Należy wszak zauważyć, że intencją ustawodawcy wprowadzającego obowiązek utajnienia danych adresowych była ochrona uczestnika postępowania aktualnie składającego zeznania, a nie wszystkich potencjalnych ujawnionych w dalszej części prowadzonego postępowania świadków czy pokrzywdzonych. Przyjęcie odmiennej wykładni byłoby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 174 k.p.k. i powodowałoby trudności natury praktycznej. Wymagałoby bowiem od organu procesowego, który w trakcie przesłuchania świadka uzyskuje informacje o innym świadku i jego adresie zamieszkania, dokonywania już na tym etapie anonimizacji jego danych adresowych. Byłaby to praktyka przedwczesna. Nie taka była jednakże wola ustawodawcy – wyraził ją dobitnie w brzmieniu przepisu artykułu 148a § 1 k.p.k., który *expressis verbis* stanowi, że w protokole nie zamieszcza się danych dotyczących miejsca zamieszkania i miejsca pracy pokrzywdzonych i świadków uczestniczących w czynności. Wobec tego zeznania obejmujące dane adresowe potencjalnych świadków zostaną zaprotokołowane, natomiast później, po ich dopuszczeniu do sprawy jako świadków, ich dane zostaną zanonimizowane zgodnie z wymogami ustawowymi. Jeżeli natomiast w trakcie składania zeznań świadek wskazuje adresy świadków czy pokrzywdzonych, którzy wcześniej zostali dopuszczeni do procesu, a ich dane są chronione, nie wpisuje się tych danych do protokołu.

Reasumując, w świetle przedmiotowej regulacji anonimizacji podlegają dane uczestników postępowania, a więc osób, które mają status procesowy świadka lub pokrzywdzonego.

Podnieść należy, że znane są w praktyce przypadki dokonywania swoistej anoninimizacji wyprzedzającej, która polega na pomijaniu w treści zeznań (*ad rem*) danych adresowych świadków w znaczeniu faktycznym. Wówczas dane adresowe tych osób zamieszczane są w odrębnych załącznikach adresowych. Praktyka taka wydaje się przynajmniej na pierwszy rzut oka nieco zawikłana i złożona. Stanowi przykład swoistego uproszczenia, przyspieszenia trybu postępowania, przewidującego konieczność utajnienia danych adresowych. Odnosząc się bowiem do czysto pragmatycznych, technicznych aspektów anonimizacji w przypadku zaprotokołowania zeznań, które dotyczą danych adresowych świadka składającego zeznania przed organem procesowym bądź danych adresowych innych osób, istnieje konieczność wyłączania oryginału protokołu z akt sprawy. Oryginał protokołu zawierający dane adresowe powinien zostać umieszczony w odrębnym załączniku do akt sprawy. Prowadzący postępowanie zobligowany jest natomiast dołączyć do akt głównych uwierzytelnioną kopię protokołu, co wymaga dokonania szeregu czynności technicznych, polegających w pierwszej kolejności na uczynieniu danych adresowych zawartych w relacji *ad rem* nieczytelnymi, dokonania kserokopii tego protokołu oraz jego uwierzytelniania.

Niewykluczone, że organ procesowy postąpi tak, jak wskazano w kazusie na początku niniejszej publikacji. W takim razie, gdy poweźmie informacje o pokrzywdzonym i świadku przestępstwa, to zakładając z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że osoby te zostaną powołane niezwłocznie w charakterze świadków, mając w szczególności na względzie ekonomikę procesową, dopuści zgoła odmienny tryb postępowania i zamieści w treści relacji tylko imiona i nazwiska świadków, zaś dane adresowe wpisze do odrębnych załączników adresowych. Ocenę tej praktyki pozostawiam ostatecznie zarówno komentatorom optującym ściśle za dosłowną literalną interpretacją przepisów, którzy problematykę

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

utajnienia danych adresowych rozpatrywaliby przez pryzmat artykułu 174 k.p.k., jak i zwolennikom swoistej „falandyzacji" prawa, uznającym powyżej opisywaną sytuację za dopuszczalną.

W kontekście anonimizacji danych adresowych wymaga nakreślenia jeszcze jeden aspekt. Otóż z dniem 15 kwietnia 2016 r. obowiązują wprowadzone ustawą z 11 marca 2016 r. przepisy regulujące przesłanki odstąpienia od utajnienia danych adresowych. Charakter obligatoryjny omawianej tu instytucji, obowiązujący do daty wejścia w życie znowelizowanych przepisów, miał charakter fasadowy, implikujący konieczność wdrażania sformalizowanych i czasochłonnych czynności proceduralnych w sytuacji, gdy było to faktycznie nieuzasadnione[7]. Zgodnie z przepisem regulującym wyjątki od dokonywania anonimizacji (art. 148a § 4 k.p.k.) przeprowadzający czynność w postępowaniu przygotowawczym w odniesieniu do czynności dokumentowanych protokołem może zarządzić o odstąpieniu w całości lub w części od utajnienia danych adresowych:

— jeżeli dane dotyczące miejsca zamieszkania lub miejsca pracy pokrzywdzonego lub świadka są oskarżonemu znane – § 135 „Regulaminu prokuratorskiego"[8] wskazuje, że okoliczności, o których mowa w art. 148a § 4 pkt 1 k.p.k., powinny wynikać z niebudzących wątpliwości materiałów zgromadzonych w sprawie;
— w odniesieniu do danych dotyczących miejsca zamieszkania lub miejsca pracy pokrzywdzonego lub świadka, jeżeli miejsca te stanowią równocześnie miejsce prowadzenia działalności gospodarczej przez pokrzywdzonego lub świadka i dane te zostały przekazane do publicznej wiadomości do właściwego rejestru lub ewidencji;
— z powodu oczywistego braku potrzeby ochrony danych dotyczących miejsca zamieszkania lub miejsca pracy pokrzywdzonego lub świadka z uwagi na charakter sprawy – zgodnie § 136 „Regulaminu prokuratorskiego" przesłanka, o której mowa w art. 148a § 4 pkt 3 k.p.k., może zaistnieć w szczególności wtedy, gdy postępowanie nie dotyczy czynów z użyciem przemocy lub groźby karalnej.

Tytułem zakończenia należałoby odnieść się do procedury anonimizacji w toku realizacji przez Policję czynności sprawdzających (art. 307 k.p.k.) oraz czynności niecierpiących zwłoki (art. 308 k.p.k.). W sytuacji, gdy analiza przyjętego zawiadomienia nie dostarczyła uzasadnionej podstawy do wszczęcia postępowania, organ procesowy podejmuje czynności sprawdzające. W ramach postępowania sprawdzającego dopuszczalne jest jedynie wykonanie wskazanych

[7] E. Bieńkowska, *Nowe środki ochrony i pomocy dla pokrzywdzonych i świadków*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 10, s. 23; I. Dziugieł, *Ochrona „danych adresowych" w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2016, nr 1, s. 68.

[8] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. poz. 508.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w art. 307 § 2 i 3 k.p.k. czynności dokumentowanych protokołem: przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, wniosku o ściganie oraz przesłuchanie osoby zawiadamiającej w charakterze świadka. Jeżeli zachodzi potrzeba uzupełnienia danych zawartych w zawiadomieniu lub sprawdzenia faktów, organ procesowy dokumentuje czynności notatką urzędową, np. z rozpytania świadków. Dokonując czynności protokolarnych w postępowaniu sprawdzającym, organ procesowy zobligowany jest zastosować procedurę anonimizacji danych adresowych zawiadamiającego.

W protokole przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie adres miejsca popełnienia przestępstwa albo zlokalizowane miejsca publiczne lub inne, albo obiekt, w którym zostało popełnione przestępstwo, jeżeli jest tożsame z miejscem zamieszkania lub pracy świadka/pokrzywdzonego/zawiadamiającego, umieszcza się w załączniku adresowym do protokołu. W stosowanym przez Policję protokole przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie znajdują są rubryki przeznaczone na wpisanie danych identyfikujących innych pokrzywdzonych oraz danych identyfikujących innych świadków. Jednocześnie w objaśnieniu do protokołu wyraźnie sugeruje się, by dane adresowe tych innych pokrzywdzonych i świadków wpisać do załącznika do protokołu. W protokole dopuszcza się wpisywanie jedynie imienia i nazwiska innych pokrzywdzonych i świadków, zaś ich dane adresowe podlegają zamieszczeniu w sporządzanym odrębnie dla każdej osoby załączniku adresowym. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości natury prawnej, w szczególności wobec brzmienia omówionego już w treści publikacji art. 174 k.p.k.

Rozpytania świadków w ramach postępowania sprawdzającego dokumentuje się w notatkach urzędowych. Prowadzący rozpytanie zamieszcza w notatce wszelkie informacje przekazane przez rozpytywaną osobę, w tym dane adresowe zarówno tej osoby, jak i innych podmiotów uczestniczących w rozpatrywanym zdarzeniu. Dane tych osób zostaną objęte anonimizacją, o ile w efekcie przeprowadzonych czynności sprawdzających zaistnieje podstawa faktyczna do wszczęcia postępowania karnego. Osoby rozpytane w postępowaniu sprawdzającym, po powołaniu ich już we wszczętym postępowaniu w charakterze świadka, będą korzystały z przywileju utajnienia ich danych adresowych. Co istotne, w takim układzie procesowym zakresem anonimizacji należałoby objąć wszystkie dokumenty wcześniej wytworzone w postępowaniu sprawdzającym.

Istota i cel postępowania w niezbędnym zakresie (art. 308 k.p.k.) determinuje zakres i rodzaj czynności dowodowych przeprowadzanych w jego toku. Są to czynności dokumentowane protokolarnie. Już na etapie postępowania w niezbędnym zakresie w warunkach, o których mowa w art. 148a § 4 k.p.k., przeprowadzający czynność w postępowaniu przygotowawczym – a należy podkreślić, że postępowanie w niezbędnym zakresie jest już zaliczane do postępowania przygotowawczego – może zarządzić o odstąpieniu w całości lub w części od stosowania anonimizacji danych adresowych. Zważywszy jednak na cel, zakres i charakter czynności w niezbędnym zakresie, wydawanie zarządzeń wydaje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

się nieuprawnione. Ponadto charakter sprawy, dopiero wyłaniający się zarys *modus operandi*, liczba osób zaangażowanych w zdarzenie, możliwości ewoluowania stanu faktycznego, tak w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym czynić mogą anonimizację przedwczesną. Dynamizm sytuacji czy wielowątkowy charakter sprawy skłaniać powinien raczej do refleksyjnego podejścia do rezygnacji z utajnienia danych adresowych na tym etapie postępowania. Ponadto wydawanie zarządzeń nawet tak nieskomplikowanych, jak zarządzenie o odstąpieniu od anonimizacji na etapie postępowania w niezbędnym zakresie wydaje się czynnością wykraczającą poza charakter czynności niecierpiących zwłoki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Andrzej Sprycha

ROZDZIAŁ 13

Czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji a prawo do prywatności

Streszczenie: Czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji z pewnością naruszają prawo obywatela do prywatności. Z drugiej jednak strony czy prywatność jednostki może stać na przeszkodzie realizacji obowiązków państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom? Autor podejmuje próbę zdefiniowania i zarysowania istoty czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz poszukuje uzasadnienia dla swoistego usprawiedliwienia ich stosowania przez Policję. W kontekście prawa jednostki do ochrony prywatności, dodajmy – prawa opartego na zapisach Konstytucji, „ważenie" wartości chronionych oraz wyraźne przestrzeganie granic, w których działać może Policja, jest zagadnieniem istotnym, a wszelkie zmiany tych granic powodowały będą zawsze publiczną dyskusję.

Słowa kluczowe: czynności operacyjno-rozpoznawcze, praca operacyjna, Policja, przetwarzanie informacji o osobie, prawo do prywatności, ochrona danych osobowych.

POLICE OPERATIONAL AND RECONNAISSANCE ACTIVITIES AND THE RIGHT TO PRIVACY

Summary: The Police's operational and reconnaissance activities undoubtedly violate the citizen's right to privacy. On the other hand, can the privacy of an individual prevent the State from fulfilling its security obligations? The author attempts to define and outline the essence of operational and reconnaissance activities, and seeks justification for a specific justification for their use by the Police. In the context of the individual's right to privacy, that is based on the constitutional provisions, "weighing" protected values, and clearly observing the limits in which the Police can act, is an important issue, and any changes to these limits are always the area for public discussion.

Keywords: operational and reconnaissance activities criminal intelligence, privacy rights, personal data protection.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do jej podstawowych zadań należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców[1]. W granicach swych zadań Policja poza innymi działaniami[2] wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, których celem – nie wchodząc w szczegóły – jest m.in. rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw oraz zapobieganie im, a także poszukiwanie osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości[3].

Czynności operacyjno-rozpoznawcze zaliczane są do działań administracyjno-prawnych Policji mających na celu realizację jej ustawowych zadań. Mają one wyraźny i bezpośredni związek z wkraczaniem Policji w sferę praw i wolności człowieka. Są istotną i głęboką ingerencją w życie prywatne jednostki. Ich istotny element stanowi gromadzenie i przetwarzanie szeregu szczegółowych informacji o osobach objętych pracą operacyjną, bowiem wykonując je, Policja stosuje wiele środków prawnych, które umożliwiają zapobieganie przestępstwom, wykrywanie przestępstw czy też rozpoznawanie zagrożeń. Upoważnienie do stosowania tych środków zawarte jest w ustawie i obwarowane zostało ściśle określonymi warunkami[4].

Problem prawnych podstaw działania organów państwa ma ogromne znaczenie w ogóle, zaś w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, z uwagi na ich specyfikę, znaczenie to potęguje się. Zasada działania w wyraźnych granicach prawa, co ważne, wyniesiona została do rangi zasady konstytucyjnej[5]. Jest to szczególnie istotne, dotyczy bowiem gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed omnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te działać mogą tylko we wspomnianych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia[6]. A zatem także Policja może wykonywać tylko to,

[1] Por.: art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[2] Pozostałe rodzaje działań podejmowanych przez Policję mają charakter czynności dochodzeniowo-śledczych oraz administracyjno-porządkowych (przyp. autora).

[3] Por.: art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[4] St. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. Zakamycze, Kraków 2003 (nr w LEX 37078).

[5] Por.: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

[6] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013 (komentarz do art. 7, nr 428260).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

na co zezwala jej prawo[7], gdyż jako część administracji publicznej działać może wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Jakkolwiek uprawnienie do realizacji „czynności operacyjno-rozpoznawczych" występuje w aktach prawnych regulujących funkcjonowanie wielu służb państwowych[8], to jednak jako takie nie zostało wprost zdefiniowane w powszechnie obowiązującym akcie prawnym. Dotychczas nie powstała legalna definicja tego rodzaju czynności. W tej kwestii brak również jednolitego stanowiska doktryny, a w literaturze stosuje się zamiennie określenia: działania operacyjne, praca operacyjna, czynności operacyjne albo czynności operacyjno-rozpoznawcze. Zwalczanie przestępstw i zapobieganie im następuje przede wszystkim poprzez uzyskiwanie, sprawdzanie oraz wykorzystanie w celach wykrywczych i kierujących udowadnianie informacji o zdarzeniach, środowiskach lub osobach będących przedmiotem prawnie uzasadnionego zainteresowania.[9] Próbę wypracowania legalnej definicji tego określenia podjęto w trakcie prowadzonych w 2008 r. prac nad projektem ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, gdzie w art. 2 zapisano, że: „Czynności operacyjno-rozpoznawcze są zespołem przedsięwzięć, jawnych i niejawnych prowadzonych wyłącznie w celu:

1) rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw;
2) odnajdywania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiarem sprawiedliwości oraz osób zaginionych, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ich zaginięcie jest wynikiem przestępstwa, a także odnajdywanie rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa lub mających związek z przestępstwem;
3) ustalenia tożsamości osób i zwłok, w przypadku uzasadnionego podejrzenia przestępczego działania."[10].

Czynności operacyjno-rozpoznawcze Policji w praktyce realizowane są głównie poprzez działania służby kryminalnej i śledczej. Obejmują one szeroki wachlarz instrumentów wykorzystywanych do realizacji stawianych przed nią zadań związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w zakresie zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw[11]. Policyjne czynności tego rodzaju powodują, co zostało już powiedziane, istotne i głębokie wkroczenie w prywatną sferę życia człowieka. Należy pamiętać jednak przy tym, że policjanci w toku wykonywania czynności służbowych mają

[7] Por. np.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Tow. Nauk. Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 1999, s. 22.

[8] Por. np.: art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2016 r. poz. 1897 ze zm., art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.

[9] T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, wyd. Zakamycze, Kraków 2000, s. 130.

[10] http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/353_p.htm, dostęp: 15.09.2017.

[11] K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 83.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

bezwzględny obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka[12].

A zatem jak należy rozumieć w kontekście uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych zapisane w Konstytucji prawo jednostki do ochrony prywatności? Przypomnijmy – każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym[13].

Prawo zapisane w Konstytucji co do zasady zabrania ingerencji państwa w ustalony prawnie zakres życia człowieka, zaś w przypadku naruszenia tej sfery nakazuje państwu zapewnić ochronę jednostce[14]. Ochrona życia prywatnego obejmuje – co jest niezwykle istotne – autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji), oznaczającą prawo od samodzielnego decydowania o ujawnieniu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Prawo do dysponowania swoimi danymi osobowymi stanowi jeden z elementów prawa do życia prywatnego[15]. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może jednak określić ustawa[16].

Istnienie związku między prawem do prywatności a ochroną danych osobowych nie podlega dyskusji, a przywołane przepisy Konstytucji pozostają w określonej relacji wzajemnej: prawo do prywatności, statuowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51[17]. A zatem prawo do ochrony danych osobowych wiąże się ściśle ze sferą poszanowania prywatności, swobody i integralności człowieka. Jego realizację zapewniać powinno wykonywanie obowiązku dołożenia szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, nałożonego na podmioty przetwarzające dane osobowe w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie

[12] Por.: art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[13] Por.: art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

[14] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013 (komentarz do art. 47, nr 428300).

[15] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2016 r. nr I ACa 1056/15 (LEX nr 2087795).

[16] Por.: art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

[17] A. Sakowicz, *Prawnokarne gwarancje prywatności*, wyd. Zakamycze, Kraków 2006 (nr w LEX 53884).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

danych osobowych[18]. Zbierane dane mogą być gromadzone i przetwarzane jedynie zgodnie z prawem, wyłącznie w oznaczonych i legalnych celach, z dbałością o ich merytoryczną poprawność, rozumianą jako prawdziwość i aktualność informacji oraz dostosowanie jej zakresu do celu przetwarzania, a także przechowywane nie dłużej niż jest to niezbędne ze względu na cel przetwarzania[19].

W przypadku zbierania danych osobowych nie od osoby, której one dotyczą, co do zasady należy zrealizować obowiązek informacyjny wobec osoby, wynikający z art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, w tym o celu i zakresie zbierania danych, a w szczególności o odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych oraz o źródle danych. Obowiązek informacyjny jest jednak, co dla nas szczególnie istotne, zniesiony, o ile przepis innej ustawy przewiduje lub dopuszcza zbieranie danych osobowych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą[20].

Co do zasady zabrania się również przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Przetwarzanie tych danych jest jednak wyjątkowo dopuszczalne, m.in. jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą i stwarza pełne gwarancje ich ochrony[21].

A zatem wprawdzie każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, jednak przetwarzanie tych danych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą[22]. Przetwarzanie danych jest dopuszczalne m.in. wtedy, gdy jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa[23].

Ograniczenia prywatności w sferze autonomii informacyjnej, pomimo ochrony prywatności gwarantowanej konstytucyjnie, występują realnie w obowiązującym stanie prawnym. Mają one niejednokrotnie bezpośredni związek ze zwalczaniem przestępczości. Sama konieczność podejmowania pewnych czynności, które we współczesnym świecie także w państwie demokratycznym nie są możliwe do uniknięcia, ze względu na potrzebę ochrony bezpieczeństwa obywateli,

[18] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

[19] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2015 r., I CSK 868/14 (LEX nr 1677121).

[20] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, art. 25 ust. 2, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

[21] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, art. 27, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

[22] Por.: art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

[23] Por.: art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nie przesądza oczywiście w żadnym razie jeszcze o tym, że skala takich działań może być nieograniczona i określana w sposób arbitralny. Jeśli więc Konstytucja przewiduje, że w ustawie należy uregulować możliwie szczegółowo zasady i tryb gromadzenia informacji o jednostce, to oznacza, że powinna ona dokładnie określić, kiedy organy władzy mają prawo do gromadzenia informacji o obywatelach, kiedy zaś powinny od realizacji tego prawa odstąpić[24]. Zawsze przy tym oceniając bezprawność działania, trzeba pamiętać, że bezprawność tę wyłącza działanie w granicach określonych szczególną ustawą[25], co oczywiście ma istotne znaczenie przy ocenianiu prawa Policji do przetwarzania danych o osobie, w tym zgromadzonych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W przypadku, gdy przepis prawa nakłada na podmiot obowiązek przetwarzania danych, nie ulega wątpliwości, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne, jako że z pewnością jest wówczas niezbędne do spełnienia obowiązku wynikającego z tego przepisu. Podobnie, gdy chodzi o jednoznacznie określone w przepisach prawa uprawnienie do przetwarzania danych osobowych, przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdyż nie sposób byłoby zrealizować tego uprawnienia, nie przetwarzając danych. Nawet jeżeli przepis prawa nie mówi wprost o przetwarzaniu danych, ale przyznaje podmiotowi uprawnienie, do którego realizacji niezbędne jest przetwarzanie danych, to podmiot ma prawo przetwarzać te dane[26].

Zasadą jest, że Policja[27], realizując swoje zadania ustawowe, może uzyskiwać cały szereg informacji o osobie, w tym także niejawnie pobierać je, uzyskiwać, gromadzić, sprawdzać, wykorzystywać oraz przetwarzać. Uprawnienie dotyczy również danych wrażliwych i może być realizowane bez wiedzy i zgody osób, których informacje/dane dotyczą.

Co istotne i wymagające podkreślenia, Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych nie tylko przez własnych funkcjonariuszy, ale także przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dalej przetwarzać je w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą[28]. Policja, w celu realizacji zadań ustawowych, może także pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać, sprawdzać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe, uzyskane lub przetwarzane przez organy innych państw oraz przez Interpol. Może też przekazywać te informacje, w tym dane osobowe, służące zapobieganiu lub zwalczaniu przestępczości organom innych państw lub Interpolowi,

[24] M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna, Warszawa 2007 (nr w LEX 64220).
[25] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2016 r. nr I ACa 1565/16 (LEX nr 2237384).
[26] J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych*, LEX 2015 (nr 526474).
[27] Por.: art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.
[28] Por.: art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej[29], w prawie Unii Europejskiej i w postanowieniach umów międzynarodowych[30].

Omawiając uprawnienia Policji do przetwarzania danych osobowych, należy zaznaczyć, że polskie prawo co do zasady bardzo wyraźnie akcentuje wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony[31]. To już nie jest „tylko" prawo do ochrony prywatności i danych osobowych jako swego rodzaju informacji/danych „statycznych". Komunikowanie się jest bowiem czymś dynamicznym, dotyczącym aspektów prywatności „dziejących się" i zmieniających na bieżąco, a więc także w chwili ich pozyskiwania i dalszego przetwarzania. Prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się obejmuje prawo porozumiewania się w dowolnej formie. Może to być komunikacja pisemna bądź dźwiękowa, w formie pisma złożonego ze znaków alfabetu, obrazów lub innych symboli graficznych, sygnałów dźwiękowych itp., a więc jest to prawo pojmowane bardzo szeroko i obejmuje różne formy komunikowania się między ludźmi. Uprawnienie to obejmuje tajemnicę korespondencji, tajemnicę rozmów telefonicznych, a także innych form przekazu[32]. Co do zasady zatem z ochrony korzysta tajemnica rozmów, tożsamość uczestniczących w niej osób, ich numery telefoniczne, adresy poczty elektronicznej, a także informacje o samym fakcie prowadzenia rozmowy, czasie jej trwania, próbach połączenia oraz treści przekazu. Z tego względu tajemnica obejmuje również tzw. billingi[33].

Te tak wyraźnie akcentowane prawa obywatelskie również jednak nie są prawami bezwzględnymi. Przepisy ustawy o Policji pozwalają bowiem na uzyskiwanie i przetwarzanie bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą, całego szeregu danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych[34]. Szczególnie daleko posuniętą ingerencję w przekaz komunikacyjny stanowi uprawnienie Policji do prowadzenia kontroli operacyjnej[35].

Podejmując próbę reasumpcji zagadnienia swoistej kolizji prawa do wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych i praw jednostki do prywatności, należy stwierdzić, że ustawodawca kreujący politykę państwa stał

[29] Dz.U. nr 230, poz. 1371 ze zm.

[30] Por.: art. 20 ust. 2aa i 2ab ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[31] Por.: art. 49 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

[32] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. Zakamycze, Kraków 2002, s. 145.

[33] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr I ACa 1002/12 (LEX nr 1322739).

[34] Por.: art. 20c, 20cb, 20da ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[35] Por.: art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

będzie zawsze przed dylematem, w którą stronę przechylić szalę. Czy bezpieczeństwo państwa i ogółu obywateli będzie miało prymat nad prywatnością jednostki, czy też jednak prywatność jednostki winna zawsze stać na pierwszym miejscu? W dobie istniejących zagrożeń, zarówno tych o charakterze kryminalnym, jak i terrorystycznym, z odpowiedzią na to pytanie zmagają się także państwa zachodnie, o głębokich tradycjach demokratycznych i wolnościowych. Granice czynności operacyjno-rozpoznawczych Policji i prywatności jednostki pozostaną również w Polsce na długo w sferze sporów i dyskusji prawodawcy, doktryny i – a może przede wszystkim – sporów politycznych.

Na marginesie, gwoli rzetelności przeprowadzonego wywodu, wypada dodać, że odwołując się do obowiązującej ustawy regulującej problematykę ochrony danych osobowych, należy mieć na uwadze regulacje wspólnotowe w postaci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE [36], które w 2018 r. wymusiło zmianę także prawa krajowego[37], zaostrzając regulacje obowiązujące w tym zakresie dotychczas. Perspektywa ogólnego rozporządzenia, które jest stosowane od 25 maja 2018 r., a także optyka i ratio legis polskiej nowelizacji, nie pozwalają zatem patrzeć na ochronę danych wyłącznie przez pryzmat prawa krajowego. Skala zmian jest na tyle rozległa, że zarówno ustawodawca krajowy, jak i administratorzy danych powinni przeanalizować nowe mechanizmy ochrony danych. Dla ustawodawcy zmiany te będą również bez wątpienia wyzwaniem, jako że związane są one z koniecznością dokonania kompleksowej rewizji aktów prawnych, tak by w okresie przejściowym dostosować obowiązujące przepisy prawa krajowego do nowych ram ochrony danych bezpośrednio obowiązującego rozporządzenia unijnego i zapewnić tym samym warunki do pełnego stosowania tego aktu prawnego. Według szacunkowych danych Rządowego Centrum Legislacji analizy będzie wymagało około 800 aktów prawnych, dwuletni okres *vacatio legis* od publikacji ogólnego rozporządzenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do jego wejścia w życie wymusza potrzebę podjęcia intensywnych prac w tym zakresie[38].

Dla zadań realizowanych przez Policję szczególne znaczenie ma także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronio-

[36] Dz.U. UE L.2016.119.1.

[37] https://mc.gov.pl/projekty/nowe-prawo-ochrony-danych-osobowych/opis-projektu, dostęp: 15.09.2017, http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ue-zblizaja-sie-powazne-zmiany-w-ochronie-danych-osobowych, dostęp: 15.09.2017.

[38] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016 (nr w LEX 296398).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW[39]. Dyrektywa ustanawia przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie chronią prawa podstawowe i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych, oraz zapewniają, by wymiana danych osobowych przez właściwe organy w Unii, jeżeli wynika z prawa Unii lub prawa krajowego, nie była ograniczana ani zakazywana z powodów dotyczących ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Państwa członkowskie przyjmują i publikują do dnia 6 maja 2018 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy. Konieczne zmiany w prawie dotyczącym Policji będą zatem znaczne[40].

[39] Dz.U. UE L.2016.119.89.

[40] Ze względu na obszerność materii, która wymaga odrębnej analizy i opracowania, szczegóły rozwiązań zostały celowo pominięte przez autora w niniejszym opracowaniu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Julia Wioletta Tocicka

ROZDZIAŁ 14

Metodyka typowania zagrożeń oraz szacowanie ryzyka ich występowania

Streszczenie: Dynamika zmian zachodzących we współczesnym środowisku bezpieczeństwa wymaga cyklicznego i systematycznego analizowania ryzyka. Autorka podjęła zatem próbę charakterystyki metodyki typowania zagrożeń oraz szacowania ryzyka jej występowania. W różnych krajach stosuje się odmienne modele oceny ryzyka, które uwzględniają własną definicję zagrożenia oraz klasyfikację ryzyka, co skłoniło autorkę do analizy metod oceny ryzyka wykorzystywanych w USA, Kanadzie, Danii oraz Irlandii. Ponadto opisana została ocena identyfikacji zagrożeń, ideowa struktura metodyki oceny ryzyka oraz modele zarządzania wiedzą w systemie zarządzania kryzysowego. Opracowanie zostało zakończone podsumowaniem, które zawiera refleksje autorki w zakresie prezentowanej tematyki.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, metoda, analiza ryzyka, zagrożenia, zarządzanie wiedzą, matryca ryzyka.

METHODOLOGY OF THREATS IDENTIFICATION AND RISK ESTIMATION

Summary: Dynamics of changes occurring in today's security environment requires a cyclical and systematic risk analysis. The author has therefore attempted charac-teristics methodology typing hazards and to estimate the risk of its occurrence. Different countries use different risk assessment models that take into account their own definitions's threat and risk classifications, prompting the author to analyze the risk assessment methods used in the US, Canada, Denmark and Ireland. In addition, describes the assessment of the risks identification, the ideological structure of the risk assessment methodology and models of knowledge management in the crisis management system. The study was topped by a summary, which is the author's reflections in the range of presented topics.

Keywords: security, method, risk analysis, threat, knowledge management, risk matrix.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Ryzyko towarzyszy wszelkim formom działań podejmowanym przez człowieka. Wynika z niepewności, która powoduje zakłócenia w ocenie stanu i przebiegu przyszłych zdarzeń oraz procesów[1]. Podmioty, systemy i społeczności narażone są na zagrożenia determinowane przez specyfikę okoliczności, miejsca i czasu. Rozwój cywilizacji oraz proces globalizacji w znaczącym stopniu warunkują wzrost ryzyka wystąpienia zagrożeń. Dynamika zmian zachodzących we współczesnym środowisku bezpieczeństwa, wymaga cyklicznego i systematycznego analizowania ryzyka[2]. Efektywne reagowanie musi opierać się na skutecznych normach postępowania, standaryzowanych przez tzw. metodykę oceny ryzyka.

Szacowanie ryzyka jest stosunkowo nowym pojęciem na gruncie polskiego prawodawstwa. Po raz pierwszy zostało użyte w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Ustawodawca nie dokonał jednak szczegółowego sprecyzowania, czym owo ryzyko jest; zastosował jedynie zapis stanowiący, że charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia powinna zostać zawarta w planach reagowania kryzysowego. Mimo że ustawa była kilkakrotnie nowelizowana (m.in. 17 lipca 2009 r. i 29 października 2010 r.), nadal nie konkretyzuje w bezpośredni sposób problematyki towarzyszącej zarówno zagadnieniu samego ryzyka, jak i wskaźnikom oceny jego potencjalnej wartości. Kwestie zarządzania ryzykiem zostały natomiast ustandaryzowane w normie ISO 31000:2009, normie PKN-ISO Guide 73:2012 P, normie PN-ISO 31000:2012, normie PN-EN 31010:2010E oraz normie PN-ISO/IEC 27005:2010P. Norma ISO 31000:2009 stanowi międzynarodowy standard rekomendacji w zakresie zarządzania ryzykiem. Poza precyzyjnym określeniem pojęć: ryzyka, oceny ryzyka, identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka ewolucji ryzyka precyzuje proces kierowania oraz nadzorowania organizacją w zakresie ryzyka.

Identyfikacja zagrożeń

Rozwój cywilizacji sprzyja intensyfikacji zagrożeń[3]. Najistotniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa stanowią współcześnie tzw. zagrożenia niemilitarne. Na stałą tendencję wzrostu skali zagrożeń wskazują dane statystyczne

[1] P. Sienkiewicz, *Ewolucja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym,* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny, *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 26.

[2] Zgodnie z normą PN-ISO 31000:2012 na proces analizy ryzyka składają się etapy: identyfikacji zagrożeń, opisu scenariuszy spełnienia ryzyka, analizy skutków oraz oceny ryzyka (określenie prawdopodobieństwa, skutków poziomu jego akceptowalności).

[3] P. Tathman, L. Houghton, *The wicked problem of humanitarian logistic and disaster relief aid,* Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management, 2011, nr 1, s. 15–31.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

przedstawiane przez: Federal Emergency Management Agency, The United Nations Office for Disaster Risk Reduction oraz WHO Collaborathing Center for Research on the Epidemiology of Disaster. Każdego roku na świecie ma miejsce około 500 tys. katastrof w których ginie średnio 75 tys. osób, a 200 mln zostaje rannych[4]. Ryzyko wystąpienia zagrożeń w dużej mierze spowodowane jest wzrostem populacji ludzi, procesami urbanizacyjnymi oraz zwiększeniem podatności społeczeństwa na technologiczne osiągnięcia nauki.

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć wiele definicji rzeczonych zagrożeń. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE określa je jako: samoistną właściwość substancji niebezpiecznej lub warunki fizyczne, które mogą spowodować szkody dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska. Waldemar Kitler, traktuje je jako „stan psychiki i świadomości wywołany przez zjawiska postrzegane jako negatywne, a jednocześnie zespół okoliczności mogących powodować powstanie stanu niebezpiecznego dla danego podmiotu"[5]. W „Słowniku języka polskiego" określone zostają natomiast jako: „sytuacja lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony". Ron Charles McKinnon rozumie je jako „sytuacje lub działanie, które mogą prowadzić do strat"[6]. Pomimo odmienności w interpretacji zagrożeń niezaprzeczalny pozostaje jednak fakt, że nie da się ich całkowicie wyeliminować z naszego życia. Nawet najlepiej przygotowane i wdrożone systemy wczesnego ostrzegania nadal nie mogą sprostać negatywnym skutkom, jakie generują coraz to nowe zagrożenia, stanowiące wyraz ryzyka ograniczonego w kontekście miejsca, czasu, zasobów oraz funkcji[7]. Identyfikacja zagrożeń może przebiegać na zasadach instytucjonalnych oraz wzorcowych klasyfikacji ryzyka i wzorcowych listy zagrożeń. Ze względu na małą precyzyjność zasad instytucjonalnych bardziej efektywne z punktu widzenia danej organizacji wydaje się zastosowanie listy zagrożeń[8]. Należy jednak zaznaczyć, że nie istnieje jedna uniwersalna metodyka klasyfikacji zagrożeń. Spowodowane jest to w dużej mierze zróżnicowaną złożonością ryzyka oraz sposobem jego postrzegania przez organizacje (podmioty) nim dotknięte. Klasyfikacja ryzyka następuje w ujęciu przyczynowym i skutkowym (rysunek 1).

---

[4] L.N. van Wassenhove, *Humanitarian aid logistic: supply chain management in high gear,* Journal of the Operational Research Society 2006, vol. 57, No. 5, s. 475.

[5] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 60.

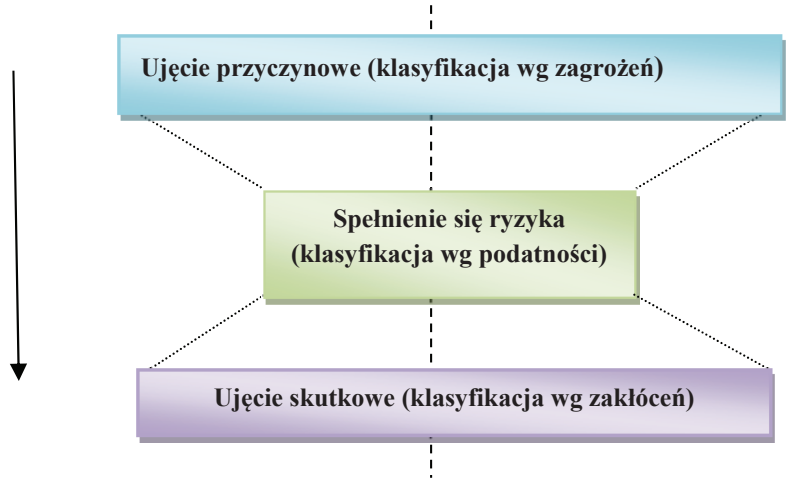
[6] R.C. McKinnon, *Cause, effect and control of accidental loss with accident investigation kit*, Lewis Publishers 2000, s. 4.

[7] A. Kosieradzka, J. Zawiła-Niedźwiedzki, *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym,* Wydawnictwo edu-Libri, Kraków – Legionowo 2016, s. 40.

[8] Metoda ta została wykorzystana m.in. w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, normie ISO 27005 i normie ISO/IEC TR 13335-3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Rysunek 1. Przyczynowo-skutkowy model klasyfikacji ryzyka


Ujęcie przyczynowe (klasyfikacja wg zagrożeń)
Spełnienie się ryzyka
(klasyfikacja wg podatności)
Ujęcie skutkowe (klasyfikacja wg zakłóceń)

Źródło: J. Zawiła-Niedźwiedzki, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnieniu ciągłości działania organizacji,* Wydawnictwo edu-Libri, Kraków 2013, s. 40.

Pierwsze podejście cechuje się większą obiektywnością w definiowaniu ryzyka, gdyż bada mechanizmy powtarzalności, przez co przypisuje mu określone cechy. W ujęciu skutkowym ryzyko jest postrzegane bardziej subiektywnie, ponieważ konkretne zdarzenia może generować odmienne konsekwencje dla tożsamych podmiotów i osób. O znaczeniu ryzyka z punktu widzenia działalności danego podmiotu (organizacji, społeczeństwa) decydują następujące aspekty[9]:

— horyzont czasowy planowania działalności,
— wiedza o konkretnych przejawach ryzyka,
— niestabilność otoczenia pojmowana w różnych aspektach (geograficznym, ekonomicznym, politycznym i prawnym),
— wzajemne oddziaływanie na siebie różnych rodzajów ryzyka (tzw. efekt domina).

W różnych krajach stosuje się odmienne modele oceny ryzyka, które uwzględniają własną definicje zagrożenia oraz klasyfikacje ryzyka (tabela 1). Analizując metodyki oceny ryzyka, można stwierdzić, że kategorie zagrożeń w nich zawarte cechuje szerokie spektrum, oscylują wokół jednego kryterium podziału oraz są bardzo szczegółowe. W procesie identyfikacji zagrożeń można stosować jedną metodę lub kilka metod – sekwencyjnie albo w połączeniu. Do najczęściej używanych metod należą: wstępna analiza zagrożeń PHA, metoda HAZOP, metoda SWIFT, metoda analizy drzewa błędów FTA oraz metoda analizy drzewa zdarzeń ETA (tabela 2).

[9] K. Jaruga, *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tabela 1. Charakterystyka metodyk kompleksowej oceny ryzyka

Metodyka/kraj	Definicja zagrożenia	Kategoria zagrożeń
HAZUS/USA	Zdarzenie lub stan fizyczny o potencjale mogącym spowodować ofiary śmiertelne, obrażenia, zniszczenie mienia i infrastruktur, straty rolnicze, szkody w środowisku, przerwy w działalności gospodarczej lub inne rodzaje szkód i strat.	**1. Zagrożenia naturalne** ● zagrożenia atmosferyczne ● zagrożenia geologiczne ● zagrożenia hydrologiczne ● zagrożenia sejsmiczne ● inne naturalne zagrożenia **2. Zagrożenia technologiczne**
ARHA/Kanada	Potencjalnie szkodliwe zdarzenie fizyczne, zjawisko lub działalność człowieka, które może spowodować utratę życia lub uszczerbku na zdrowiu, zniszczenie mienia, społeczne i gospodarcze zakłócenia lub degradację środowiska.	**1. Zagrożenia celowe** ● zagrożenia kryminalne ● zagrożenia zewnętrzne **2. Zagrożenia niecelowe** ● **zagrożenia niezamierzone** – zagrożenia społeczne – zagrożenia techniczne/wypadkowe ● **zagrożenia zdrowia** – zagrożenia pandemią/ epidemiologiczne – zagrożenia skażeniem ● **zjawiska i technologie** – zagrożenia naturalne – zagrożenia meteorologiczne – zagrożenia geologiczne – zagrożenia ekologiczne/globalne zjawiska
RVA Model/ Dania	Potencjalne niepożądane zdarzenie lub inne negatywne skutki. Zagrożenia mogą być związane z naturą, ludźmi lub technologią. Mogą być zamierzone lub niezamierzone, spodziewane lub niespodziewane.	**1. Ekstremalne naturalne zjawiska** **2. Terroryzm** **3. Wypadki transportowe** **4. Wypadki z emisją niebezpiecznych/ zanieczyszczających substancji** **5. Ogień i eksplozje** **6. Choroby i epidemie** **7. Zniszczenie, uszkodzenie, przerwanie krytycznych funkcji społecznych** **8. Inne zagrożenia**
A National Risk Assessment/ Irlandia	Każde zjawisko mogące potencjalnie spowodować bezpośrednie szkody dla członków społeczności, środowiska lub infrastruktury fizycznej lub będące potencjalnie szkodliwe dla infrastruktury gospodarczej i społecznej.	**1. Zagrożenia naturalne** **2. Zagrożenia transportowe** **3. Zagrożenia technologiczne** **4. Zagrożenia cywilne**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Kosieradzka, J. Zawiła-Niedźwiedzki, *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym,* Wydawnictwo edu-Libri, Kraków – Legionowo 2016, s. 40, 229–230.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Ideowa struktura metodyki oceny ryzyka w zarządzaniu kryzysowym

Metodyka organizatorska określa etapy postępowania organizatorskiego oraz zbiór zasad, metod i technik zastosowany w tym procesie w celu rozwiązania problemu określonej, obszernej klasy z zakresu nauk o zarządzaniu[10]. Można zatem stwierdzić, że „metoda organizatorska stanowi usystematyzowane postępowanie, oparte na naukowych zasadach badawczych, które ma na celu rozwiązanie problemów zarządzania dla instytucji istniejących lub projektowanych"[11].

Zaawansowana metodyka oceny ryzyka wykorzystana na potrzeby zarządzania kryzysowego stanowi swoiste połączenie naukowego podejścia w zakresie nauk o organizacji i zarządzania z instrumentami koncepcji, metod, technik wykorzystywanych w zarządzaniu organizacją.

Tabela 2. Zestawienie metod identyfikacji zagrożeń

Opis metody	Metoda			
	wstępna analiza zagrożeń PHA	**HAZOP/ SWIFT**	**analiza drzewa błędów FTA**	**analiza drzewa zdarzeń ETA**
Rodzaj metody	metoda jakościowo-ilościowa	metoda jakościowo-ilościowa	metoda jakościowa	metoda jakościowo-ilościowa
Zespołowość	tak	tak	tak	tak
Indywidualność pracy	tak	nie	tak	tak
Przedmiot metody	identyfikacja zagrożeń/ zdarzeń/scenariuszy zbudowanych z kilku zagrożeń	identyfikacja zagrożeń/zdarzeń	analiza *top-down*	analiza *down-top*
Określenie podatności	tak	tak	nie	nie
Określenie środków kontroli	tak	tak	nie	nie
Określenie skutku	tak	tak	nie	nie
Określenie prawdopodobieństwa	tak	tak	nie	nie
Kategoryzacja zagrożeń	tak	nie	nie	tak
Prezentowanie wyników	tabela/graf	tabela	graf	graf

Źródło: Opracowanie własne.

[10] Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1996, s. 48.

[11] Z. Mikołejczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 39.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Do najczęściej używanych metod i koncepcji w tym zakresie możemy zaliczyć m.in.: analizę interesariuszy, analizę strategiczną, benchmarking, foresight, metody eksperckie, metody twórczego rozwiązania problemu, organizacje sieciowe, podejście procesowe, podejście zasobowe, podejście systemowe, struktury organizacyjne, TQM i metodykę doskonalenia jakości, zarządzanie przez projekty, zarządzanie talentami, zarządzanie wiedzą oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Metodyka oceny ryzyka wykorzystana na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego opiera się na modelu, który składa się z powiązanych modułów realizujących procesy w zakresie: przygotowania, przeprowadzenia oraz wykorzystania oceny ryzyka[12]. Podstawą projektowanego modelu ryzyka jest podejście systemowe, które traktuje poszczególne komponenty modułów (modelu) jako wyodrębnione z otoczenia i wzajemnie powiązane ze sobą zbiory elementów. Zgodnie z tą zasadą na metodykę oceny ryzyka składają się poniższe moduły[13]:

- M1 – organizacja pracy zespołu oceny ryzyka,
- M2 – opis/charakterystyka podmiotu chronionego,
- M3 – wyznaczenie podsystemów/grup zasobów infrastruktury krytycznej państwa,
- M4 – obliczenie zmiennych ryzyka,
- M5 – identyfikacja zagrożeń (M5a), analiza i oszacowanie ryzyka (M5b),
- M6 – kryteria akceptowalności ryzyka,
- M7 – uwzględnienie zależności w ocenie ryzyka i prognoza rozprzestrzenienia zagrożeń,
- M8 – ustalenie kryterium przejścia zagrożenia w sytuację kryzysową,
- M9 – sprawozdawczość, międzyszczeblowe przekazanie oceny ryzyka.

Model zostaje dodatkowo poszerzony o tzw. quasi-moduły, które dotyczą zarządzania wiedzą o ryzyku w systemie zarządzania kryzysowego na jego poszczególnych szczeblach organizacyjnych (szczebel gminny, powiatowy, wojewódzki, resortowy i krajowy). Powiązanie pomiędzy modułami zostało zaprezentowane na rysunku 2. Moduł M1 ma na celu stworzenie analitycznego zespołu, powołanego do szacowania ryzyka w organie/podmiocie odpowiedzialnym za ten proces. Poprzez wykorzystanie metod zarządzania zasobami ludzkimi buduje się zespół, w którym każdy z członków ma określone role, wyrażające się w postaci zbioru pożądanych zachowań, indywidualnego wkładu w pracę oraz kształtowania wzajemnych relacji w grupie[14]. Odpowiedni podział ról w zespole[15] pozwala na właściwy podział pracy, która sprzyja realizacji zakładanego celu, wprowadza ład w zespole oraz stanowi punkt odniesienia, określający tożsamość i miejsce w zespole. Najbardziej zasadna z punktu widzenia organów administracji pu-

[12] A. Kosieradzka, J. Zawiła-Niedźwiedzki, wyd. cyt., s. 158.

[13] Tamże, s. 159 i n.

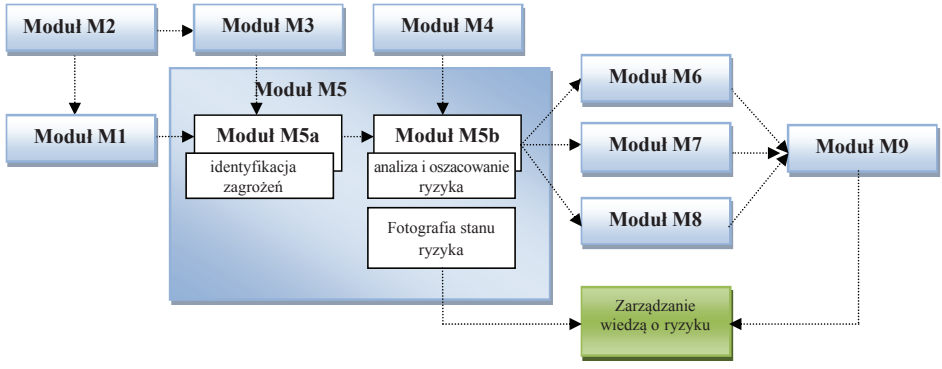
[14] R.M. Belbin, *Twoja rola w zespole*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003, s. 41.

[15] R. Brown, *Procesy grupowe. Dynamika wewnątrzgrupowa i międzygrupowa*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2006, s. 70–80.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

blicznej jako metoda budowania zespołu oceny ryzyka wydaje się koncepcja *Action Learning*.

Rysunek 2. Schemat powiązania modułów oceny ryzyka w systemie zarządzania kryzysowego



Źródło: Opracowanie własne.

Zakłada ona rozwiązywanie problemów poprzez odwołanie się do doświadczeń członków zespołu, ponieważ „teoria ma następować po praktyce”[16]. W module M2 następuje określenie kontekstu oceny podmiotu chronionego, którym może być zarówno życie i zdrowie człowieka, mienie, środowisko naturalne, jak i obiekty infrastruktury krytycznej oraz wartości kulturalne, gospodarcze i społeczne. Duże znaczenie na tym etapie ma podejście procesowe, które pozwala na identyfikację procesów: podstawowych, pomocniczych i zarządzania[17]. Każdy proces powinien być analizowany zgodnie ze schematem: wejście – proces – wyjście. Wynikiem modułu M2 jest przede wszystkim: identyfikacja podmiotu wykonującego analizę, wyodrębnienie podstawy prawnej według której dokonywana jest ocena ryzyka, identyfikacja i opis podmiotu chronionego (arkusz identyfikacji obszaru chronionego, arkusz identyfikacji obiektów infrastruktury krytycznej, siatka bezpieczeństwa), matryce procesów i zasobów, matryce zasobów dla procesów krytycznych oraz zestawienie sił i środków wykorzystanych na potrzeby zarządzania kryzysowego[18]. Moduł M3 zmierza do wyszczególnienia podsystemów w ramach systemów infrastruktury krytycznej państwa. Wyodrębnienie to ma na celu: określenie porównywalności wyników pomiędzy jednostkami administracji na poszczególnych szczeblach, identyfikację zasobów każdego podsystemu oraz wykorzystanie

[16] A. Kosieradzka, *Metody i techniki pobudzania kreatywności w organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo edu-Libri, Kraków 2013, s. 242.
[17] M. Hofman, E. Skrzypek, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnienie*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2010, s. 67.
[18] A. Kosieradzka, J. Zawiła-Niedźwiedzki, wyd. cyt., s. 198.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

dotychczasowych doświadczeń i kompetencji zespołu oceny ryzyka. Moduł M4 polega na stworzeniu modelu zmiennych ryzyka oraz zasad obliczania i agregowania wartości w nim założonych. W procedurze obliczania przyjętych zmiennych ryzyka zastosowanie ma analiza procedur postępowania oraz zasady i procedury oceny ryzyka zastosowane w Danii, Irlandii, Kanadzie i USA. Metody obliczania zmiennych ryzyka możemy podzielić na: jakościowe (opisy, analizy profilowe, mapy myśli, FMEA, diagram Ishikawy), ilościowe (strategiczne, operacyjne), mieszane (FTA, ETA, Bow Tie, BIA, scenariusz zdarzeń, model EFQM, analiza benchmarkingowa). Zastosowanie odpowiedniej metody pozwala na obiektywną ocenę ryzyka, która uwzględnia wszystkie jego składowe. Model ryzyka można zapisać za pomocą następującego równania:

$$MR = \{SZ, SR\}$$

gdzie: MR – model ryzyka, SZ – składowa zagrożenia, SR – składowa ryzyka

W zakres modelu ryzyka wchodzą dwie składowe, zawierające parametry obliczane względem wybranych przekrojów. Zmienne te cechują się jednak wielowymiarową strukturą, wymagającą licznych uszczególnień. Moduł M5 składa się z dwóch etapów: identyfikacji zagrożeń oraz analizy i oszacowania ryzyka w systemach infrastruktury krytycznej. Moduł M6 pozwala na określenie zakresu definiowania akceptowalności danego ryzyka i metod klasyfikacji poziomów ryzyka. Ryzyko może zostać sklasyfikowane jako: akceptowalne, ostrzegawcze, nieakceptowane i kryzysowe. W efekcie w module M6 uzyskujemy produkt w postaci modelu oceny akceptowalności ryzyka. Moduł M7 w bezpośredni sposób odnosi się natomiast do uwzględnienia zależności i współzależności oceny ryzyka zaistnienia sytuacji kryzysowej[19]. Realizacja tego celu będzie możliwa poprzez: identyfikację zależności i współzależności w ocenie ryzyka oraz wykonanie prognozy rozwoju zagrożeń wskutek zależności infrastruktury krytycznej (metoda scenariuszowa)[20].

Uwzględnienie zależności w procesie oceny ryzyka i prognozowania rozwoju zagrożeń pozwala na: opracowanie list luk w zestawieniu zagrożeń, zdefiniowanie powiązań zachodzących pomiędzy poszczególnymi zagrożeniami oraz list scenariuszy rozwoju ryzyka. Moduł M8 ma na celu przedstawienie oraz opisanie kryteriów przekształcenia się zagrożenia w sytuację kryzysową. Możliwe jest to przy zastosowaniu następujących założeń: kryteria przygotowywane są na otwartej liście zagrożeń, w metodzie uwzględnione zostają dane historyczne oraz wiedza ekspertów. W procedurze w ramach modułu realizowana jest: identyfikacja zagrożeń wzorcowych, oszacowanie kryteriów właściwych dla sytuacji kryzysowych oraz ustalenie wartości progowych dla

[19] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 ust. 1, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.

[20] A. Kosieradzka, J. Zawiła-Niedźwiedzki, wyd. cyt., s. 277.

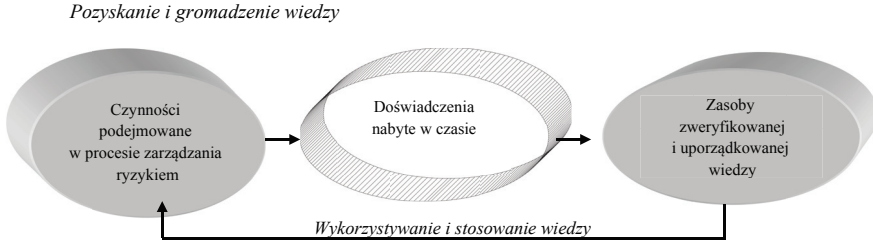
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

poszczególnych kryteriów. Moduł M9 pozwala na zapewnienie holistycznego podejścia w zakresie oceny ryzyka i dostępności do informacji o ryzyku. Przekazywanie ocen w zakresie ryzyka następuje w dwóch przekrojach (poziomym i pionowym) w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Międzyszczeblowe przekazywanie informacji ma na celu m.in.: standaryzację oceny ryzyka, kontrolę jakości oceny ryzyka, agregację ryzyka oraz przekazanie danych.

Modele zarządzania wiedzą w systemie zarządzania kryzysowego

Wiedza definiowana jest w kontekście jej elementów składowych, tj. danych i informacji. Można traktować ją jako uporządkowany system informacji zgromadzonych i przeanalizowanych pod kątem ich użyteczności w kontekście określonego celu[21]. Do podstawowych elementów wiedzy zaliczamy[22]: uświadomione lub posiadane dane, fakty lub informacje w zakresie zaistniałej sytuacji, informacje, fakty i zasady poznawane przez pewien okres oraz pozyskane doświadczenia. Wiedza stanowi zatem jeden z zasobów, który w znaczący sposób determinuje funkcjonowanie każdej organizacji. W zakresie ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz systemów infrastruktury krytycznej zarządzanie wiedzą ma szczególny wymiar w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa. Sam proces zarządzania wiedzą jest zamkniętym cyklem, który wpływa na efektywność procesu zarządzania ryzykiem (rysunek 3).

Rysunek 3. Zależności zachodzące pomiędzy procesem zarządzania ryzykiem i wiedzą


Pozyskanie i gromadzenie wiedzy
Czynności podejmowane w procesie zarządzania ryzykiem
Doświadczenia nabyte w czasie
Zasoby zweryfikowanej i uporządkowanej wiedzy
Wykorzystywanie i stosowanie wiedzy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Skromra, *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego,* Wydawnictwo BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2015, s. 216.

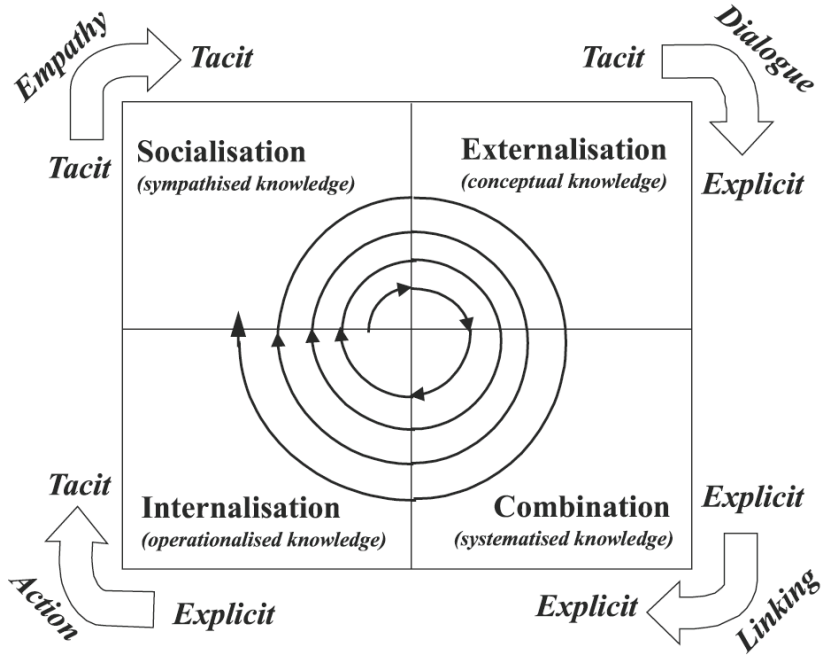
[21] A. Krzywka, *Informacja – wiedza – mądrość,* Edukacja i Dialog, nr 156, s. 49–58.

[22] K. Harris, F. Caldwell, *Knowledge management scenario: The enterprise and beyond*, Gartner Symposium ITXPO, Orlando 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Proces zarządzania wiedzą jest złożonym zagadnieniem, które może być definiowane z punktu widzenia różnych perspektyw i kryteriów oceny. W tym kontekście pojmowana wiedza podzielona zostaje na[23]: funkcjonalną, procesową, instytucjonalną i instrumentalną. Może być ponadto traktowana jako[24]: produkt, zasób i ograniczenie. W procesie zarządzania wiedzą najważniejszym celem jest jej pozyskanie, odpowiednie tematyczne uporządkowanie oraz dystrybucja do określonego podmiotu w określonym przedziale czasowym i formie. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy teoretyczne modele zarządzania wiedzą[25]: produktowy, zasobowy oraz procesowy. Twórcami podejścia produktowego, przedstawionego w postaci wizualnej jako spirala wiedzy, są I. Nonaka i H. Takeuchi[26] (rysunek 4).

Rysunek 4. Model produktowy w postaci spirali wiedzy



Źródło: I. Nonaka, H. Takeuchi, *The knowlegde creating company.*

Model ten opiera się na procesie kreowania wiedzą, zaczynającym się od zaprezentowania wiedzy ukrytej, która przekształcona zostaje w fazie koncepcji

[23] B. Mikuła, *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą,* E-mentor, 2016, nr 5 (17).
[24] I. Tuomi, *Corporate knowledge. Theory and practice of intelligent organizations,* Metaxis, Helsinki 1999.
[25] M. Jaśkowiec, *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik sukcesu i przewagi konkurencyjnej organizacji XXI wieku,* [w:] R. Borowiecki, M. Kwieciński (red.), *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania,* Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2004, s. 25–27.
[26] I. Nonaka, H. Takeuchi, *The knowlegde creating company,* Oxford Uniwersity Press, New York 1995.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

w wiedzę dostępną. W kolejnych etapach następuje sprawdzenie koncepcji, budowanie wzorca wiedzy oraz wyrównanie wiedzy, które stanowi przepływ wiedzy w jednym obrocie spirali. W modelu zasobowym efektywne zarządzanie wiedzą uzależnione jest od wzajemnego współistnienia następujących elementów[27]: kluczowych umiejętności (systemy fizyczne i techniczne, systemy zarządzania wiedzą, normy i wartości w organizacji, umiejętności pracowników), umiejętności i możliwości zespołowego rozwiązania problemów, implementacji i integracji nowych technologii, możliwości realizacji modyfikacji w zakresie symulacji i prognozowania oraz zaimplementowania niezbędnej wiedzy z otoczenia. Model procesowego zarządzania wiedzą opiera się zaś na rozwiązaniach nabytych w wyniku doświadczeń i działań praktycznych.

W systemie zarządzania kryzysowego optymalnym modelem zarządzania wiedzą jest podejście zasobowe, na które zgodnie z teorią Probsta, Rauba, Romharda składa się: identyfikacja, pozyskanie, zachowanie, ocena i rozwijanie oraz rozpowszechnienie i wykorzystanie pozyskanej wiedzy. Identyfikacja wiedzy polega na określeniu jej zakresu, zawartości oraz źródła lokalizacji, które może być umiejscowione na zewnątrz lub wewnątrz danego podmiotu. Identyfikacja wiedzy[28] zlokalizowanej wewnątrz organizacji powiązana jest z: identyfikacją ekspertów dziedzinowych i tematycznych, ustaleniem szczegółów, kompetencji organizacji w ramach rozpatrywanych problemów, określeniem zasad dzielenia się wiedzą w organizacji, analizą przepływów informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacji oraz oceną dostępności zasobów wiedzą. Można wyodrębnić różne klasyfikacje modeli pozyskiwania wiedzy, jednak optymalny wydaje się ten, w wyniku, którego zostają wyszczególnione metody[29]: manualne (wywiad bezpośredni, werbalna analiza problemu, analiza dostępnych dokumentów, dyskusja panelowa, „burza mózgów", obserwacja eksperta w działaniu, symulacja komputerowa), półautomatyczne i automatyczne.

Pozyskiwanie wiedzy z danych jest wieloetapowym procesem, wymagającym łączenia elementów statystyki, metod sztucznej inteligencji i ekonometrii z teorią baz danych. W aspekcie technicznym uzyskanie wiedzy z danych następuje za pomocą *data miningu,* w ramach którego możemy zastosować wiele technik, m.in.: wizualizacji danych, regresji, drzewa decyzyjnego oraz sieci neuronowych. Kolejnym etapem zarządzania wiedzą jest jej zachowanie, na które składają się fazy: gromadzenia, klasyfikacji, zapisywania oraz przechowywania. Ocena i mierzenie wiedzy stwarzają najwięcej problemów w całym procesie zarządzania nią. Dzie-

[27] W. Skromra, *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego,* Wydawnictwo BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2015, s. 220.

[28] J. Trajer, A. Paszek, S. Iwan, *Zarządzanie wiedzą,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.

[29] P. Rodwald, *Metody pozyskiwania wiedzy o wzorcach decyzyjnych dla potrzeb systemów eksperckich*, XVI Sympozjum Informatyczne, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

je się tak, ponieważ pomiar oceny wiedzy powinien następować w przekrojach[30]: właściwości wiedzy, struktury zarządzania wiedzą oraz sieciowych powiązań poziomów wiedzy. Rozwój wiedzy dotyczy natomiast tworzenia nowych produktów a także wprowadzania modyfikacji w funkcjonowaniu danej organizacji. Proces ten zachodzi przy zastosowaniu tych samych metod, co w przypadku pozyskiwania wiedzy, ale odnosi się on bezpośrednio do aktualizacji posiadanych już zasobów. Ostatnim z etapów zasobowego zarządzania wiedzą jest jej rozpowszechnienie oraz wykorzystanie. Rozpowszechnianie wiedzy może następować w wielu formach, jednak do najczęściej stosowanych zaliczamy: przekaz ustny, formę pisemną w postaci dokumentu/raportu, audiowizualną i elektroniczną. Pozyskaną wiedzę należy udostępniać zgodnie z jej przeznaczeniem. W tym celu stosuje się procedury bezpieczeństwa w organizacji, służące zabezpieczeniu przed nieuprawnionym dostępem do danych. Cały proces zarządzania wiedzą w organizacji może być wspomagany za pomocą systemów informatycznych. Na etapie identyfikacji wiedzy wykorzystywane są: systemy zarządzania dokumentami, portale branżowe, system obiegu pracy (*workflow)* oraz systemy wspomagania pracy grupowej. Pozyskiwanie i zachowanie wiedzy następują za pomocą baz danych i hurtowni danych, ocena i rozwijanie z zastosowaniem systemu wspomagania decyzji i systemu eksperckiego, a rozpowszechnianie wiedzy poprzez *e-learning,* portale korporacyjne, Internet oraz systemy typu GIS.

Podsumowanie

Identyfikacja zagrożeń oraz analiza i szacowanie ryzyka wymagają kreatywnego podejścia, rzetelnej wiedzy i efektywnych narzędzi. Nadrzędnym celem analizy ryzyka jest opracowanie scenariusza, który zakłada możliwość ewaluacji zagrożenia do stanu zakłócenia lub zagrożenia bezpieczeństwa danego podmiotu. Rezultat analizy ryzyka stanowią świadome decyzje podejmowane przez odpowiednie organy w przypadku zaistnienia pewnej kategorii zagrożeń. Pozwala to na rozłożenie proporcji pomiędzy etapami zabezpieczenia i reagowania, a w konsekwencji skutkuje określeniem akceptowalnego poziomu ryzyka. Należy bowiem pamiętać, że postępowanie z ryzykiem w organizacji powiązane jest z wdrażaniem rozwiązań, które mogą wpływać na poziom ryzyka zarówno w pozytywny, jak i negatywny sposób. Wybierane warianty postępowania z ryzykiem najczęściej dotyczą jego: transferu, retencji, nieświadomej retencji, redukcji, podziału oraz akceptacji.

[30] M. Fathian, P. Akhavan, M. Sotoudehriazi, A. Moghaddam, *How to assess knowledge management: Developing a quantitative model,* International Journal of Electronic Business Management, 2008, nr 6 (1), s. 10–20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Tomasz Safjański

ROZDZIAŁ 15

Rola międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na przykładzie Polski

Streszczenie: Artykuł omawia rolę międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na przykładzie Polski. Zasadniczo przestrzeń współpracy międzynarodowej obejmuje zwalczanie przestępczości kryminalnej, zorganizowanej oraz terroryzmu. Działania realizowane w ramach współpracy międzynarodowej osadzone są na normach prawa międzynarodowego oraz zwyczaju międzynarodowym.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, współpraca międzynarodowa, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, Europol, Interpol.

THE ROLE OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN THE STATE INTERNAL SECURITY SYSTEM ILLUSTRATED BY THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary: The article discusses the role of international police cooperation in the system of internal state security using the example of Poland. Generally the space of international police cooperation includes combating crime, organized crime and terrorism. The activities carried out in the framework of international police cooperation are based on norms of international law and international custom.

Keywords: state security, international police cooperation, combating crime and terrorism, Europol, Interpol.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to system podmiotów, którym normatywnie powierzono zadania związane z ochroną bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Przedmiotowe zadania mogą być również realizowane we współpracy z partnerami zagranicznymi. Dlatego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego wyróżnić trzeba podsystem policyjnej współpracy międzynarodowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Podstawowy bodziec wspomagający międzynarodową współpracę policyjną to wspólne zagrożenia transgraniczne (np. wzrost zagrożenia przemytem narkotyków), co wymusza w naturalny sposób poszukiwanie przez państwa dotknięte przestępczością nowych, bardziej zintegrowanych form współpracy policyjnej. Rozwój międzynarodowej współpracy policyjnej w dużej mierze związany jest z gospodarczymi procesami integracyjnymi (np. jednoczeniem się Europy), tworzeniem sojuszy politycznych i wszelkich form współpracy na świecie oraz postępem technologii komunikacyjnych. Najpoważniejszymi barierami są konflikty międzypaństwowe oraz postrzeganie przez państwa obszaru działań policyjnych wyłącznie jako domeny wewnętrznej[1].

Zarzewiem wszelkiej policyjnej współpracy międzynarodowej była potrzeba wymiany informacji i danych wywiadowczych na temat wspólnych zagrożeń. Ponadto regułą stała się zgodność pomiędzy stabilizacją stosunków dyplomatycznych łączących państwa a poziomem i znaczeniem współpracy ich organów policyjnych i sądowych. Wzrost napięć w relacjach międzypaństwowych oraz ostre konflikty międzynarodowe powodowały zerwanie lub zawieszenie współpracy policyjnej między danymi państwami. Normalizacja w polityce zagranicznej i konsensus polityczny przyczyniały się do rozwoju współpracy policyjnej.

Z podanych wyżej powodów określenie roli międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zagadnieniem skomplikowanym i powinno być wplecione w szerszy kontekst społeczny i polityczny.

Kontekst społeczny międzynarodowej współpracy policyjnej

W kontekście społecznym zasadnicze znaczenie dla określenia roli współpracy międzynarodowej dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ma zagrożenie przestępczością, w szczególności o charakterze transgranicznym, związaną z działaniami zorganizowanych grup i sieci przestępczych o zasięgu międzynarodowym, korumpowaniem przedstawicieli służb ochrony granic, celnych, policyjnych oraz legalizowaniem dochodów uzyskanych z działalności przestępczej.

Zorganizowane grupy przestępcze operujące w Polsce charakteryzują się także dużą mobilnością i elastycznością, m.in. prowadząc nielegalną działalność o charakterze transgranicznym. Często w ich skład wchodzą również obywatele innych państw. Zorganizowane grupy przestępcze stosują mechanizmy korupcyjne czy proceder prania pieniędzy, służący legalizowaniu lub ukrywaniu środków majątkowych pochodzących z przestępstw. Dlatego też podstawowe znaczenie w kontekście zwalczania przestępczości zorganizowanej ma odcinanie grup przestępczych od źródeł ich finansowania, a w zakresie przeciwdziałania – ograniczenie dochodowości przestępczego procederu. Działania zorganizowa-

[1] Szerzej: T. Safjański, *Ewolucja współpracy policyjnej na świecie*, Kwartalnik Policyjny 2013, nr 1 (23), s. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nych grup przestępczych nie stanowią katalogu zamkniętego. Grupy te dostosowują swoje metody działania do zmieniających się warunków gospodarczych oraz do obowiązujących przepisów prawa, a ich działalność stwarza ciągle nowe zagrożenia. Zjawiskiem już powszechnym jest wykorzystywanie przez nie cyberprzestrzeni.

Największą sferą aktywności zorganizowanych grup przestępczych jest przestępczość ekonomiczna, która powoduje najwyższe straty dla budżetu państwa i godzi w bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – przez zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzanie dopłat oraz spadek konkurencyjności legalnie działających firm w porównaniu z firmami z tzw. szarej strefy czy zaniżanie kosztów przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa. Duże znaczenie dla budżetu państwa oraz dla sytuacji gospodarczej kraju ma proceder wyłudzania nienależnych zwrotów podatku VAT. Pozwala to na sprzedaż danego produktu czy usługi po cenie znacznie niższej niż robią to podmioty działające legalnie, płacące VAT i oferujące towar czy usługę po cenie rynkowej (zjawisko to można obserwować na przykładzie przestępczości na rynku paliw). Do typowych form przestępczości ekonomicznej, oprócz wyłudzania nienależnych zwrotów podatku VAT, unikania akcyzy czy zaniżania należności publicznoprawnych oraz przestępstw na rynku bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym zalicza się także przestępczość związaną m.in. z zamówieniami publicznymi czy przeciwko prawom autorskim i pokrewnym.

Częste powiązania tego rodzaju działalności z legalnymi strukturami biznesowymi są czynnikiem utrudniającym zwalczanie tej formy przestępczości i przeciwdziałanie jej, stwarzają bowiem trudności w określeniu stopnia zorganizowania sprawców, zakresu i charakteru udziału poszczególnych osób w przestępczym procederze czy identyfikacji składników mienia pochodzącego z przestępstw. Natura współczesnej przestępczości gospodarczej, wykorzystującej rozbudowane łańcuchy transakcji, w których uczestniczą zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty gospodarcze (w tym tzw. słupy – firmy tworzone w celu wykonania określonej transakcji, po której kończą działalność lub osoby fizyczne, najczęściej o niskim statusie majątkowym, wykorzystywane w łańcuchu transakcji w celu ukrycia faktycznych sprawców), znacząco utrudnia stosowanie przepisów karnych za udział w zorganizowanych grupach przestępczych, mimo wysokiego stopnia zorganizowania sprawców przestępczego procederu.

W odniesieniu do zorganizowanej przestępczości o charakterze narkotykowym należy wskazać, że Polska, z uwagi na położenie na przecięciu szlaków przemytniczych, jest zarówno państwem tranzytowym przemytu narkotyków, jak również państwem docelowym. Bezpośredni wpływ na polski rynek narkotykowy mają zagraniczne tendencje dotyczące popytu na narkotyki oraz dostępność prekursorów do ich produkcji. Mimo że Polska jest znaczącym w skali Europy producentem narkotyków syntetycznych, coraz większą popularność zyskują tu również narkotyki naturalne. Obecnie stosunkowo mniejsze zagrożenie w porównaniu z przestępczością ekonomiczną czy narkotykową stanowi przestępczość

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

zorganizowana o charakterze kryminalnym. Przestępstwa kryminalne popełniane są przez zorganizowane grupy przestępcze zarówno w celu pozyskiwania środków majątkowych, jak i zabezpieczenia realizowanych interesów, w tym ochrony przed konkurencyjnymi grupami, lub zdobycia nowych stref wpływów. Najczęstszymi przejawami tego rodzaju przestępczości są uprowadzenia, rozboje, szantaże, zabójstwa czy wymuszenia.

Innym obszarem pozostającym w zainteresowaniu zorganizowanych grup przestępczych pozostaje nielegalna migracja, z której dochody wykorzystywane są często do prowadzenia innej przestępczej działalności. Grupy przestępcze najczęściej organizują transport oraz tymczasowe schronienia na wszystkich etapach podróży oraz zapewniają przerobione lub podrobione dokumenty, w tym dokumenty podróży. Cały czas ewoluuje sposób działania tych grup, które dostosowują się do zmieniających się warunków, takich jak nowe kierunki migracji, nowe kraje pochodzenia migrantów czy szczelność poszczególnych odcinków granicy. W obszarze zorganizowanej przestępczości kryminalnej szczególnie istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, fałszerstwa pieniędzy i dokumentów (np. faktur), a także kradzieże samochodów. W zorganizowanych grupach przestępczych w ostatnich latach odnotować można również aktywny udział pseudokibiców. Działalność grup przestępczych wywodzących się z tych środowisk skupia się przede wszystkim na przestępczości związanej z wprowadzaniem do obiegu środków odurzających i sterydów, a także na przestępczości porachunkowej, praniu pieniędzy, czerpaniu korzyści z nierządu, przestępczości ekonomicznej, jak również innych formach przestępczości kryminalnej[2].

W 2014 r. liczba grup pozostających w zainteresowaniu Centralnego Biura Śledczego Policji osiągnęła najwyższy od 2010 r. (547) poziom, tj. 920 grup przestępczych – stanowi to wzrost o 4,7% w stosunku do 2013 r., kiedy CBŚP (ówczesne CBŚ KGP) odnotowało 879 tego rodzaju grup. Od 2011 r. obserwowany jest stały wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych pozostających w obszarze zainteresowania Straży Granicznej. W 2014 r. ich liczba wyniosła 293, co stanowi wzrost o 18,1% w porównaniu do roku poprzedniego (248). W przypadku liczby zorganizowanych grup przestępczych pozostających w zainteresowaniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r. odnotowano wzrost o 6,25% w stosunku do 2013 r. (z 176 do 187 grup przestępczych). Co do zorganizowanych grup przestępczych pozostających w zainteresowaniu Żandarmerii Wojskowej – zauważalny jest stały wzrost ich liczby od 2010 r. (w 2014 r. w zainteresowaniu tej formacji pozostawały 24 grupy)[3].

[2] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015, s. 89 i n.

[3] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Kontekst polityczny międzynarodowej współpracy policyjnej

Czynnikami kształtującymi rolę międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa są szeroko rozumiane uwarunkowania geopolityczne. W przypadku Polski w omawianym kontekście należy wskazać na zintegrowanie w ramach Unii Europejskiej oraz funkcjonowanie w ramach obszaru Schengen.

Najistotniejszą cechę obszaru Schengen z punktu widzenia bezpieczeństwa jest brak kontroli na granicach wewnętrznych, z jednoczesnym wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych. W konsekwencji w obrębie obszaru umożliwiony jest swobodny przepływ osób, towarów i usług, a państwa należące do niego mają wspólny system ochrony granic zewnętrznych. Dla zrównoważenia luk w krajowych systemach bezpieczeństwa, które powstały w wyniku otwarcia granic wewnętrznych, wprowadzono szereg rozwiązań ułatwiających i zacieśniających współpracę międzynarodową organów ścigania państw Schengen – mają one pozwolić na skuteczniejsze przeciwdziałanie zjawiskom nielegalnej imigracji, przestępczości transgranicznej i zorganizowanej (w tym narkotykowej) oraz terroryzmowi.

Omawiana współpraca obejmuje elementy współdziałania o charakterze taktycznym, technicznym i organizacyjnym. Rozwiązania taktyczne przyjęte w ramach współpracy policyjnej państw obszaru Schengen stanowią w szczególności: metody wymiany informacji, zasady działania oficerów łącznikowych, obserwacja transgraniczna, pościg transgraniczny, operacja przesyłki niejawnie nadzorowanej, połączone patrole w strefie przygranicznej oraz wspólne operacje. Najważniejszym środkiem technicznym jest wspólny system informatyczny, zwany Systemem Informacyjnym Schengen (ang. *Schengen Information System* – SIS). Elementy organizacyjne to struktury koordynujące współpracę służb policyjnych państw Schengen, tzw. biura Sirene, komisariaty lub posterunki ze wspólną obsadą oraz przygraniczne punkty kontaktowe.

Polska odpowiada za ochronę zewnętrznej granicy UE, przy czym granice państwowe z Rosją, Białorusią i Ukrainą są najdłuższym odcinkiem unijnej granicy zewnętrznej na wschodzie (jednocześnie jest to jeden z najdłuższych krajowych odcinków unijnej granicy lądowej). Duże znaczenie ma także położenie Polski na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych i przemytniczych przebiegających na głównych kierunkach geograficznych (wschód–zachód oraz północ-południe) oraz to, że jej terytorium stanowi jeden z najbardziej wysuniętych na wschód obszarów unijnych. Nie bez znaczenia są regularne połączenia promowe pomiędzy portami usytuowanymi w państwach członkowskich UE/Schengen oraz możliwość swobodnej żeglugi po Morzu Bałtyckim przez jednostki żeglugi rekreacyjnej oraz rybołówstwa przybrzeżnego. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i do układu z Schengen spowodowało zniesienie ograniczeń dotyczących przepływu towarów oraz osób na granicach z innymi państwami unijnymi. Możliwość swobodnego przekraczania granicy stanowi bodziec dla wzrostu zagroże-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

nia przestępczością przemytniczą ze względu na zniesienie kontroli granicznej pomiędzy państwami członkowskimi. Z kolei zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych UE skutkuje wzrostem zapotrzebowania na usługi zorganizowanych grup przestępczych, gdyż tylko takie działania mogą zapewnić skuteczność nielegalnego przerzutu przez granicę.

Rola międzynarodowej współpracy policyjnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wyznaczana jest również poprzez związek terroryzmu z przestępczością zorganizowaną, zwłaszcza narkotykową.

Międzynarodowa współpraca policyjna na przykładzie Interpolu i Europolu

System międzynarodowej współpracy policyjnej obejmuje szereg platform współpracy (wielostronnej i dwustronnej), w ramach, których kooperować mogą oprócz służb policyjnych także służby ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii, a nawet służby specjalne. Główną platformę organizacyjną globalnej współpracy policyjnej stanowi Interpol. Współpraca policyjna w ramach UE oparta jest na rozwiązaniach istniejących w ramach Europolu.

Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (ang. *International Criminal Police Organization*), zwana potocznie Interpolem, to najstarsza i największa międzynarodowa organizacja policyjna. Interpol utworzony został w 1923 r., w jego skład wchodzi 190 państw. Zwalczanie przestępczości narkotykowej od dawna jest jednym z priorytetów tej organizacji. Interpol odgrywa ważną rolę w omawianym zakresie, mimo że nie jest legitymowany do prowadzenia samodzielnych działań operacyjnych lub śledczych. Nie ma również żadnych uprawnień o charakterze nadzorczym w stosunku do takich czynności prowadzonych przez policję w poszczególnych krajach. Organizacja ma na celu rozwijanie współpracy wszystkich służb policji kryminalnej oraz wspieranie działań krajowych służb policyjnych. Istotą roli Interpolu jest tworzenie globalnej platformy do zwalczania przestępczości transgranicznej, nawet w przypadku państw, które nie utrzymują ze sobą stosunków dyplomatycznych. W omawianym kontekście Interpol dąży również do ustanowienia form działania mogących służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości narkotykowej. Faktycznie jest to organizacja o charakterze koordynująco-pomocniczym, wspierająca działalność policji państw członkowskich w walce z przestępczością międzynarodową[4].

W ciągu 90-letniej praktyki w ramach Interpolu zostały wypracowane mechanizmy i instrumenty współpracy policyjnej, które z powodzeniem są wykorzystywane do przeciwdziałania przestępczości. Wskazać tu trzeba przede wszystkim na utrzymywanie globalnego kanału stałej łączności policyjnej, zarządzanie glo-

[4] I. Gawłowicz, M. A. Wasilewska, *Międzynarodowa współpraca w walce z przestępczością*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 50 i n.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

balnym systemem poszukiwań policyjnych oraz administrowanie międzynarodowymi bazami informacji kryminalnej. Ponadto Interpol wspomaga policję państw członkowskich w przeciwdziałaniu przestępczości narkotykowej poprzez tworzenie zespołów zadaniowych, realizację projektów kontrprzestępczych i operacji międzynarodowych, działanie grup eksperckich, funkcjonowanie sieci oficerów kontaktowych, dostarczanie produktów analitycznych, organizowanie szkoleń oraz udzielanie asysty i specjalistycznego wsparcia.

Bezdyskusyjną wartością Interpolu w zwalczaniu przestępczości jest wypracowanie w kontaktach między państwami członkowskimi platformy kontaktów służbowych, która umożliwia szybką wymianę informacji. Za merytoryczną jakość danych wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. Platforma oparta jest na specjalnym elektronicznym systemie komunikacji zwanym I-24/7, który łączy Sekretariat Generalny w Lyonie z biurami regionalnymi i krajowymi biurami Interpolu, tworząc bezpieczną globalną sieć transferu informacji policyjnych. System pozwala między innymi na przesyłanie tekstu, fotografii, kart daktyloskopijnych oraz kopii dokumentów. Daje również upoważnionym użytkownikom dostęp do baz danych Sekretariatu Generalnego. Żadna inna sieć policyjna nie jest tak rozbudowana. Zgodnie ze standardami pracy Interpolu każde państwo członkowskie zobowiązane jest do zapewnienia całodobowej obsługi tego systemu. Krajowe biura Interpolu mają służbę dyżurną, dzięki czemu możliwa jest nieprzerwana komunikacja w kluczowych kwestiach między wszystkimi krajami członkowskimi. Dodatkowym osiągnięciem Interpolu jest wypracowanie jednego standardu wymiany informacji kryminalnych w obrębie wszystkich państw członkowskich.

Instrumentem Interpolu często wykorzystywanym na potrzeby bezpieczeństwa państwa jest system poszukiwań międzynarodowych oparty na tzw. notach. Dokumenty publikowane są przez Sekretariat Generalny w czterech oficjalnych językach Interpolu (angielskim, francuskim, arabskim i hiszpańskim) na wniosek państw członkowskich lub uprawnionych instytucji międzynarodowych. Noty pomarańczowa i zielona wydawane mogą być również z inicjatywy własnej Interpolu[5]. Nota czerwona (ang. *red notice*) to tzw. międzynarodowy list gończy, oznaczający poszukiwania w celu aresztowania i ekstradycji. Publikowana jest najczęściej w przypadku sprawców poważnych przestępstw, zbiegów z zakładów karnych lub terrorystów. Podstawę jej wydania stanowią nakazy aresztowania lub wyroki skazujące orzeczone przez organy wymiaru sprawiedliwości państwa wnioskującego. Sekretariat Generalny Interpolu może odmówić opublikowania noty czerwonej, gdy przedstawione przez państwo wnioskujące informacje są niewystarczające do zastosowania aresztowania tymczasowego lub publikacja noty czerwonej sprzeczna jest z postanowieniami art. 3 statutu Interpolu, który zabrania organizacji działań o charakterze politycznym, rasowym, religijnym lub militarnym.

[5] Tamże, s. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Wnioski o opublikowanie not czerwonych rozpatrywane są przez Sekretariat Generalny Interpolu w pierwszej kolejności i rozsyłane niezwłocznie do krajów członkowskich. Złożenie wniosku oraz dystrybucja listu gończego odbywają się za pośrednictwem systemu I-24/7. Większość państw członkowskich Interpolu uznaje czerwony list gończy za oficjalną prośbę o tymczasowe aresztowanie, co umożliwia im zastosowanie aresztu tymczasowego i wdrożenie procedury ekstradycji bez dodatkowej dokumentacji. Wiele konwencji międzynarodowych oraz umów bilateralnych wskazuje Interpol jako oficjalny kanał przesyłania wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania, m.in. Europejska konwencja o ekstradycji[6]. Nota niebieska (ang. *blue notice*) publikowana jest w celu uzyskania dodatkowych danych o osobie lub jej nielegalnej działalności. Nota zielona (ang. *green notice*) zawiera ostrzeżenia o osobach, które popełniły przestępstwa i istnieje duże prawdopodobieństwo, że mogą popełnić takie samo przestępstwo w innym kraju.

Obok not istotną rolę spełniają dyfuzje Interpolu. Są to zawiadomienia o wszczęciu poszukiwań osób podejrzanych w skali międzynarodowej przez krajowe organy wymiaru sprawiedliwości. Dyfuzje są sporządzane i rozsyłane przez krajowe jednostki Interpolu za pośrednictwem systemu I-24/7 bezpośrednio do ich odpowiedników w państwach członkowskich. Dyfuzje można wysłać do wszystkich lub wybranych krajowych biur Interpolu. Przedmiotem dyfuzji może być prośba o zatrzymanie, ustalenie miejsca pobytu lub uzyskanie dodatkowych informacji o osobie podejrzanej[7].

Interpol zapewnia wszystkim państwom członkowskim dostęp do szerokiego spektrum informacji kryminalnych zgromadzonych w różnego rodzaju bazach danych, które tworzą tzw. System Informacji Kryminalnych Interpolu (ang. *Interpol Criminal Information System* – ICIS)[8]. Dostęp do informacji zgromadzonych przez Interpol mają wszystkie krajowe biura Interpolu, za pośrednictwem I-24/7[9]. System obejmuje kartoteki, bazy danych oraz rejestry.

Podobnie działania operacyjne Europolu oparte są przede wszystkim na realizacji procesów wywiadu kryminalnego, takich jak gromadzenie, przetwarzanie (analiza, ocena, interpretacja) czy wymiana informacji. Upoważnienie do uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania, weryfikowania i dystrybuowania informacji dotyczących zwalczania przestępczości narkotykowej – z zachowaniem określonych ograniczeń – wynika wprost z art. 88 Traktatu o funkcjonowaniu UE[10]. Z punktu widzenia wywiadu kryminalnego Europol sytuuje się na styku czterech poziomów. To pozycja nader korzystna, gdyż ma teoretyczne możliwości integrowania wiedzy operacyjnej z tych wszystkich poziomów. Jest to o tyle istotne, że tylko na poziomie krajowym w Unii Europejskiej funkcjonuje przeszło

[6] Dok. COM/FS/2007-09/GI-02 s. 2.
[7] Dok. *Interpol Annual Report 2005*, s. 12.
[8] Dok. COM/FS/2007-09/GI-04, s. 1.
[9] Dok. *Interpol Annual Report 2005*, s. 9.
[10] Dz. Urz. UE nr C 115 z 9 maja 2008 r., s. 49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

300 instytucji i służb zaangażowanych w międzynarodową wymianę informacji kryminalnych[11].

W odniesieniu do wspomagania dochodzeń zadaniem Europolu jest przekazywanie krajowym służbom państw członkowskich w warstwie operacyjnej dochodzenia wszelkich istotnych informacji do ich skutecznego prowadzenia. Wykorzystanie informacji i danych wywiadowczych przekazywanych przy udziale Europolu w ramach prowadzonych dochodzeń i działań wspólnych zespołów śledczych podlega krajowym przepisom o ochronie danych w otrzymującym je państwie członkowskim UE. Informacje i dane wywiadowcze podlegają takim samym przepisom o ochronie danych, jak gdyby zostały uzyskane w otrzymującym państwie członkowskim[12].

W ramach działań Europolu w powiązaniu z wywiadem kryminalnym zastosowanie mają różnego rodzaju formy, metody i środki określane mianem operacyjnych, m.in.:

— wymiana informacji i danych wywiadowczych, w tym za pośrednictwem oficerów łącznikowych,
— prowadzenie i wykorzystywanie zbiorów danych i zbiorów informacji (System Informacyjny Europolu, bazy zagadnieniowe),
— analityczne przedsięwzięcia operacyjne oparte o analizę kryminalną (strategiczną i operacyjną), w tym rozpracowania analityczne (ang. *Analysis Work Files* – AWF),
— koordynowanie operacji międzynarodowych,
— rozpoznanie majątkowe za granicą,
— wspieranie działań krajowych, w tym poprzez bliskie wsparcie operacyjne oraz wsparcie eksperckie i techniczne,
— szkolenia specjalistyczne,
— sieciowe formy współpracy,
— grupy robocze i zadaniowe,
— udział we wspólnych zespołach śledczych.

Operacje koordynowane przez Europol, w których udział wzięła strona polska, to:

1) operacja IKEA (2011), skierowana przeciwko grupie sprawców, którzy podkładali materiały wybuchowe w sklepach IKEA w całej Europie w celu wymuszenia haraczy. Ponieważ w śledztwo zaangażowana była większość krajów europejskich, postępowanie wymagało koordynacji wymiany informacji za pośrednictwem Europolu. W efekcie polskie CBŚ zatrzymało dwóch sprawców odpowiedzialnych za podkładanie bomb;

[11] Szerzej: T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 11 i n.

[12] Art. 8 pkt. 2 decyzji ramowej 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. nr L 386 z 29 grudnia 2006 r., s. 89.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

2) operacja Night Clone Card (2011), wymierzona przeciwko zorganizowanej grupie przestępczej zajmującej się skimmingiem, którą ujawniono we Włoszech. Operację koordynował Europol (FP Terminal). W efekcie uzyskano informacje dotyczące także osób działających w Polsce. W Chorzowie zatrzymano dwie osoby pochodzenia bułgarskiego. Jedna z nich była członkiem wspomnianej grupy przestępczej;
3) operacja Icarus (2011), skierowana przeciwko pornografii dziecięcej, koordynowana przez AWF FP Twins. Na podstawie materiałów przekazanych przez Europol i podjętych na ich podstawie działań w Polsce dokonano 16 przeszukań, zatrzymano 17 osób oraz zabezpieczono m.in. 21 komputerów, 41 dysków, 2607 CD i DVD, 101 kaset VHS, cztery pendrive'y;
4) operacja Blue Balsam (2013), zainicjowana przez Europol w maju 2012 r. Europol otrzymał informację od prywatnej firmy produkującej kosmetyki, że na rynku europejskim (Rumunia, Wielka Brytania) pojawiają się podrobione produkty jej marki. W czerwcu 2012 r. informacja ta została przekazana do Polski. Wyniki operacji: zabezpieczono 10 t podrobionego proszku do prania, 12 000 butelek, 60 000 etykiet do szamponu oraz 8200 butelek z perfumami;
5) operacja Optique 40 (2013), zrealizowana przez Polskę oraz Francję i przy wsparciu Europolu, skierowana przeciwko polskiej grupie przestępczej dokonującej włamań do obiektów i kradzieży sprzętu optycznego. Europol zapewnił analizę danych przekazanych przez Polskę i Francję, a jednocześnie zorganizował i sfinansował dwa spotkania operacyjne, w tym jedno w Polsce (Słupsk). W wyniku działań na terenie Polski i Francji dokonano zatrzymania dwóch osób, jedna z nich (we Francji) była liderem grupy;
6) operacja Wokpan (2013), z udziałem Belgii (partner wiodący), Polski oraz Holandii, skierowana przeciwko zorganizowanej grupie przestępczej zajmującej się produkcją i dystrybucją narkotyków syntetycznych. Europol zapewniał wsparcie organizacyjne oraz analityczne. Na obecnym etapie trwają konsultacje oraz analiza danych wywiadowczych posiadanych przez zainteresowane strony.

Wnioski

Współczesny model międzynarodowej współpracy policyjnej charakteryzuje: wielostronność działania, ukierunkowanie współpracy na zwalczanie zagrożeń o charakterze kryminalnym, oficjalność działania i wspólny interes operacyjny państw kooperujących.

Odnosząc się do roli współpracy międzynarodowej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, należy zatem wskazać na bezpośrednie związki między kompetencjami służb krajowych (np. Policji, Straży Granicznej) a zadaniami i funkcjami międzynarodowych platform współpracy policyjnej (np. Interpolu czy Europolu).

Istotny jest fakt, że system międzynarodowej współpracy policyjnej oprócz Interpolu i Europolu obejmuje szereg innych podmiotów i mechanizmów międzynarodowych,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

funkcjonujących na różnych poziomach współpracy: globalnej, unijnej, regionalnej lub bilateralnej (w tym współpracy przygranicznej). Na poziomie globalnym wskazać należy m.in.: Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC)[13], Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)[14]. Na poziomie unijnym obok Europolu wymienić trzeba m.in.: Europejski Urząd na Rzecz Poszerzenia Współpracy Sądowniczej (Eurojust)[15], Europejskie Kolegium Policyjne (Cepol)[16], Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex)[17], Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)[18], Europejskie Wspólne Centrum Sytuacyjne (SitCen)[19], unijne rozwiązania ramowe[20], unijne systemy i bazy

[13] Utworzone w 1997 r. Biuro jest organem Narodów Zjednoczonych (ONZ), który na podstawie przydzielonego mu mandatu pomaga państwom w obszarze zwalczania narkotyków, przestępczości i terroryzmu.

[14] Celem powstałej w 1989 r. Grupy jest przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy oraz zwalczanie finansowania terroryzmu zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym poziomie. Grupa składa się z 35 członków (33 państw i dwóch regionalnych organizacji).

[15] Celem utworzonego w 2002 r. Urzędu jest zwiększenie skuteczności właściwych władz państw członkowskich w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej poprzez właściwą koordynację działań pomiędzy prokuraturami państw członkowskich, w tym wspomaganie dochodzeń w sprawach karnych dotyczących poważnej przestępczości transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem analiz przeprowadzonych przez Europol.

[16] Celem utworzonego w 2000 r. Cepolu jest realizacja programów i inicjatyw szkoleniowych adresowanych do wyższych oficerów organów policyjnych państw członkowskich.

[17] Ustanowiona w 2004 r. Agencja koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi UE w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaga państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, przeprowadza analizy ryzyka, śledzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych, wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udziela im niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

[18] OLAF został ustanowiony w 1999 r. przez Komisję Europejską do ochrony interesów finansowych UE. Przejął on zadania, struktury wewnętrzne, metody i personel istniejącej uprzednio Jednostki ds. Koordynacji Walki z Korupcją (UCLAF). Urząd jest unijną instytucją wyspecjalizowaną w przeciwdziałaniu oszustwom, nadużyciom i innej bezprawnej działalności na szkodę interesów finansowych UE (w tym przemytowi papierosów i alkoholu) oraz korupcji w europejskim korpusie urzędniczym.

[19] SitCen działa w ramach Sekretariatu Generalnego Rady UE w strukturze Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Jego głównym zadaniem jest wspieranie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i grup roboczych Rady UE poprzez dostarczanie informacji i analiz operacyjnych dotyczących zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (w tym terroryzmu) w warunkach zarządzania kryzysowego.

[20] Na przykład europejski nakaz aresztowania czy wspólne zespoły śledcze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

danych[21] czy rozwiązania o charakterze sieciowym (np. Eu-Nat[22], Atlas[23] czy Carin[24]). Na poziomie współpracy regionalnej funkcjonują m.in.: Amerykańska Wspólnota Policyjna (Ameripol)[25], Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej w Basenie Morza Bałtyckiego (Baltcom)[26] czy Regionalne Centrum Zwalczania Przestępczości Transgranicznej Południowo-Wschodniej Inicjatywy Współpracy Europejskiej (SELEC)[27].

Należy podkreślić, że ani Interpol, ani Europol nie mają uprawnień władczych w stosunku do polskiej Policji czy Straży Granicznej. Rolą międzynarodowej współpracy policyjnej jest przede wszystkim wspieranie, a nie zastępowanie działań policyjnych organów krajowych. Granica między nimi jest bardzo wyraźna. Poza kompetencjami Interpolu czy Europolu są czynności wykonawcze regulowane przepisami krajowych procedur karnych i ustaw kompetencyjnych.

Mechanizmy współpracy policyjnej przyjęte w ramach Interpolu czy Europolu mogą jednakże w zasadniczy sposób wpływać na praktykę funkcjonowania Policji czy Straży Granicznej. Dla przykładu w skali jednego roku Policja oraz inne podmioty uprawnione do dostępu do zasobów Interpolu przeprowadzają ponad 40 000 sprawdzeń w bazach tej organizacji. Od 1990 r. w ramach współpracy z Interpolem służby krajowe wymieniły ponad 300 000 informacji dotyczących skradzionych pojazdów, ponad 450 000 informacji o skradzionych dokumentach podróży, ponad 150 000 informacji o skradzionych dokumentach administracyjnych, 11 000 informacji o poszukiwanych sprawcach przestępstw oraz ponad 200 000 innych informacji kryminalnych.

Aktywna policyjna współpraca międzynarodowa leży w interesie narodowym Polski i powinna być rozwijana.

---

[21] Na przykład System Informacji Wizowej, Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców.

[22] Sieć ekspercka do spraw porwań.

[23] Sieć współpracy jednostek do fizycznego zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

[24] Sieć do spraw rozpoznania majątkowego za granicą.

[25] Utworzony w 2007 r. Ameripol skupia 20 państw Ameryki Południowej i Środkowej. Stanowi najwyższe ciało decyzyjne w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej w tym regionie.

[26] Celem utworzonej w 1996 r. Grupy jest zwalczanie przestępczości w zakresie: handlu narkotykami, nielegalnej migracji, handlu ludźmi, kradzieży pojazdów, nielegalnego handlu bronią i substancjami radioaktywnymi oraz przemytu produktów wysoko opodatkowanych. Członkiem Baltcomu jest również Rosja (współpraca pomiędzy państwami członkowskimi a Rosją stwarza możliwość otrzymywania ważnych informacji przez Europol).

[27] SELEC ukierunkowane jest na wspomaganie wspólnych działania państw SECI związanych ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. W skład Centrum wchodzi 12 państw członkowskich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Węgry, Macedonia, Mołdowa, Rumunia, Słowenia, Serbia i Turcja). SECI Center jest głównym partnerem Europolu w Europie Południowo-Wschodniej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Zakończenie

Współczesny świat charakteryzuje duża dynamika zmienności czynników politycznych, socjologicznych, ekonomicznych, prawnych i technologicznych oraz narastanie dysproporcji społecznych. Podejmowane w monografii problemy teoretyczne i praktyczne oraz opisywane zjawiska związane z bezpieczeństwem wewnętrznym Polski ukazywane są właśnie w kontekście zmienności tych czynników oraz istniejących dysproporcji społecznych.

Źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego są oczywiście bardzo złożone i wielopłaszczyznowe. Jednakże z całą pewnością kluczowe znaczenie mają tu cztery kwestie, tj.:

— eskalacja terroryzmu,
— rozwój przestępczości zorganizowanej ukierunkowanej na uszczuplenia należności podatkowych wobec Skarbu Państwa,
— narastająca presja imigracyjna na kraje Unii Europejskiej,
— procesy akceptacji społecznej zachowań, które mogą stymulować rozwój określonych form agresji (np. zachowań rasistowskich).

Autorzy niniejszej monografii wskazują na konieczność podejmowania przedsięwzięć naukowych mających na celu zdiagnozowanie wskazanych zagrożeń w kontekście bezpieczeństwa Polski, oceny funkcjonalności rozwiązań wdrażanych z poziomu centralnej administracji rządowej, a także oceny przydatności metod i form dostępnych w ramach współpracy międzynarodowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte i czasopisma

Antoniszyn M., Marek A., *Prostytucja w świetle badań kryminologicznych*, Warszawa 1985.

Baranowska M., Wiciak I., *Wybrane patologie społeczne. Uwarunkowania, przejawy, profilaktyka*, Szczytno 2011.

Baturo W., *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie*, PWN 2008.

Baumeister R., Heatherton T., Tice D., *Utrata kontroli. Jak i dlaczego tracimy zdolność samoregulacji,* PARPA, Warszawa 2000.

Bąk T., *Bezpieczeństwo transgraniczne Polski*, Zeszyty Naukowe WSOWL nr 3 (161), Wrocław 2011.

Belbin R.M., *Twoja rola w zespole*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003.

Bielska T., *Wprowadzenie do psychologii. Aspekty policyjne*, Szczytno 2007.

Bieńkowska E., *Nowe środki ochrony i pomocy dla pokrzywdzonych i świadków*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 10.

Bigielmaier H., Gruntkowski L., *Zagrożenia korupcyjne przy wydawaniu środków publicznych przez przedsiębiorstwa przy realizacji projektów w ramach funduszy unijnych*, Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny 2015, nr 4 (25), Piła 2015.

Bloch A., *Perspectives on organized crime, Dordrecht – Boston – London 1991.*

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2007.

Błachut D., *Współczesna scena narkotykowa. Cz. I – Charakterystyka najpopularniejszych substancji psychotropowych i środków odurzających*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2009, nr 1.

Brown R., *Procesy grupowe. Dynamika wewnątrzgrupowa i międzygrupowa*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2006.

Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002.

Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.

Carson R.C., Butcher J.N., Mineka S., *Psychologia zaburzeń*, GWP, Gdańsk 2003.

Cekiera Cz., *Mów nie! Nie bierz środków odurzających*, Wydawnictwo Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990.

Cymerski J., *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

Czeszkiewicz M., *Przestępczość zorganizowana i jej uwarunkowania w Polsce*, Białystok 1998.

Dobrowolski, Z., *Analiza regulacji prawnych w aspekcie przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym*, Studia Lubuskie, 2006, nr 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Durys P., Jasiński F., *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2005.

Dziugieł I., *Ochrona „danych adresowych" w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2016, nr 1.

Fathian, M. Akhavan P., Sotoudehriazi M., Moghaddam A., *How to assess knowledge management: Developing a quantitative model,* International Journal of Electronic Business Management 2008, nr 6 (1).

Feiler G., *The globalization of terror funding,* The Begin-Sadat Center for Strategic Studies Bar-Ilan University, Ramat Gan Israel, 2007.

Galicki Z., *Międzynarodowa przestępczość zorganizowana – prawnomiędzynarodowe instrumenty zwalczania i zapobiegania*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2015, nr 12.

Gawłowicz I., Wasilewska M.A., *Międzynarodowa współpraca w walce z przestępczością*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.

Godson R., Olson W.J., *International organized crime, Waszyngton 1993.*

Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.

Grochowski L., *Korupcja a samorząd terytorialny,* [w:] J. Bil, Wawrzusiszyn A. (red.), *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, Szczytno 2012.

Grosset R., *Zabić tysiące, przestraszyć miliony*, Warszawa 2009.

Grosse T.G., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000.

Gruszecka D., [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.

Haładyj M., *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016*, *Raport*, Warszawa 2016.

Hankiss, E., *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986.

Harris K., Caldwell F., *Knowledge management scenario: The enterprise and beyond*, Gartner Symposium ITXPO, Orlando 2000.

Hofman, M. Skrzypek E., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnienie*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków 2010.

Hołyst B., *Kryminologia*, Wyd. LexisNexis 2007.

Hołyst B., *Samobójstwo – przypadek czy konieczność*, Warszawa 1983.

Hołyst B., *Czynniki utrudniające zwalczanie przestępczości zorganizowanej,* [w:] *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce,* Warszawa – Münster – Łódź 1996, wyd. 2. Szczytno 1997.

Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A., *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009.

Hube K., *Ustawodawstwo Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1981.

Imieliński K., *Manowce seksu – prostytucja*, Łódź 1990.

Indecki K. (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań – Białystok – Łódź 2006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Interpol Annual Report 2005, Lyon 2006.
Jaroch W., *Przeciwdziałanie przestępczości ekonomiczno-finansowej (zagadnienia wybrane)*, Przegląd Policyjny 2012, nr 1 (105), Szczytno.
Jarosz M., *Wybrane zagadnienia patologii społecznej,* Warszawa 1975.
Jaruga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.
Jasińska M. *Proces społecznego wykolejenia młodocianych dziewcząt*, Warszawa, 1967.
Jaśkowiec M., *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik sukcesu i przewagi konkurencyjnej organizacji XXI wieku,* [w:] *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania,* Borowiecki R., Kwieciński M. (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2004.
Jędrzejko M., *Marihuana – fakty. Marihuana – mity*, Wrocław 2011.
Jędrzejko M., Jabłoński P., *Narkotyki i paranarkotyki. Perspektywa polska,* Warszawa 2011.
Jedrzejko M., Netczuk-Gwoździkiewicz M., *Człowiek wobec uzależnień. Alkohol – narkotyki – dopalacze*, Warszawa – Zielona Góra 2013.
Jędrzejko M., *Pułapki współczesności – narkotyki i środki zastępcze. Rozpoznawanie zachowań narkotykowych i dopalaczowych*, Poznań – Warszawa 2013.
Kardas P., *Inkwizycyjno-kontradyktoryjny model postępowania jurysdykcyjnego, czyli ustawowy powrót do przeszłości,* Prawo Europejskie w Praktyce 2014, nr 1.
Karwat B., Skrzypiec A., *Prostytucja jako zjawisko społeczne i problem niedostosowania społecznego. Raport o środowisku osób pracujących w seksbiznesie na przykładzie miasta Szczecina*, Szczecin 2001.
Kędzierski M.A., *Sieciowość współczesnych organizacji przestępczych funkcjonujących w obszarze przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2014, nr 10.
Kępiński A., *Rytm życia*, Warszawa 1992.
Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.
Kosieradzka A., *Metody i techniki pobudzania kreatywności w organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo edu-Libri, Kraków 2013.
Kosieradzka A., Zawiła-Niedźwiedzki J., *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym,* Wydawnictwo edu-Libri, Kraków – Legionowo 2016.
Kotowska M., *Wybrane cechy współczesnej prostytucji na tle zmian kulturowych, społecznych i prawnych w Polsce*, Przegląd Policyjny 2012, nr 3.
Kozak S., *Patologie wśród dzieci i młodzieży. Leczenie i profilaktyka*, Difin, Warszawa 2007.
Krajniak O., *Zorganizowane grupy przestępcze – studium kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
Krzywka A., *Informacja – wiedza – mądrość,* Edukacja i Dialog, nr 156.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Kukuła Z., *Przestępczość korupcyjna w orzecznictwie sądowym. Aspekty materialne i procesowe. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2014.
Kurowski W., *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 1.
Kwiatkowska-Darul V. (red.), *Terroryzm*, materiały z sesji naukowej, Toruń 11 kwietnia 2002 r.
Lal R., *Terrorist and organized crime join forces,* International Herald Tribune 2005, May 24.
Laskowska K. (red.), *Oblicza współczesne przestępczości zorganizowanej*, Białystok 2014.
Laskowska K., *Zorganizowany przemyt przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej*, Prokurator 2003, nr 1 (13).
Lechnicki J., *Postępowanie w uzależnieniach i innych patologiach w szkole: wskazówki dla studentów pedagogiki, nauczycieli oraz szkolnego personelu medycznego*, wyd. 2, Kraków 2007.
Linde S.B, *Słownik języka polskiego*, t. 3, Gutenberg-Print, Warszawa 1994.
Lipka M., *Zjawiska patologii społecznej wśród młodzieży*, Warszawa 1977.
Łaskowski M., *Korupcja w polskich sądach powszechnych zagrożenia i fakty*, [w:] Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
Malczewski A.*, Nielegalny rynek oraz redukcja podaży na narkotyki,* Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa 2010.
Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce w 2010 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.
Markowski J., *Korupcja w obszarze działalności samorządu terytorialnego,* [w:] Bielecki Z., Szafrański J. (red.), *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, materiały pokonferencyjne, Szczytno 2007.
Martyniak Z., *Metody organizowania procesów pracy*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1996.
Masiul K. I., *Polityka bezpieczeństwa RP wobec zagrożenia terroryzmem*, Pułtusk 2011.
Mądrzejowski W.*,* [w:] A. Misiuk (red.), *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000–2010)*, Szczytno 2010.
Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana – system zwalczania*, Warszawa 2008.
McKinnon R.C., *Cause, Effect and control of accidental loss with accident investigation kit*, Lewis Publishers 2000.
Mellibruda J., *Patrząc na przemoc*, Świat Problemów 1998.
Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006.
Michalczyk T.*, Wybrane zagadnienia patologii społecznej*, Opole 1995,
Mikołejczyk, Z. *Techniki organizatorskie w rozwiązaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Mikuła B., *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą,* E-mentor 2016, nr 5 (17).

Nonaka I., Takeuchi H., *The knowlegde creating company,* Oxford Uniwersity Press, New York 1995.

Nowak, C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.

Ogrodnik S., *Kryminologiczne i prawne aspekty korupcji*, Przegląd Antykorupcyjny 2013, nr 1B (4).

Olszewski E. (red.), *Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*, Lublin 2004.

Pawelec O., *Alkohol i alkoholizm wśród dzieci i młodzieży,* PARPA, Warszawa 2007.

Pecyna M.B., *Uzależnienie alkoholowe w rodzinach wiejskich*, Wydawnictwo Akademickie „Żak", Warszawa 1998.

Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu*, Zielonka 2006.

Piękoś M., *Przestępczość zorganizowana we współczesnym świecie na podstawie Polski – wyniki badań własnych*.

Pływaczewski E.W., *Główne tendencje rozwojowe przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Białostockie Studia Prawnicze, zeszyt 6, Białystok 2009.

Pływaczewski E., *Przestępczość zorganizowana w Polsce. Przejawy i uwarunkowania,* [w:] *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej,* Szczytno 1994.

Podgórecki A., *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969.

Podręczna encyklopedia zdrowia, Zysk i s-ka 2011.

Popławski H., Weiser, A., *Sprzedajność urzędnicza w polskim prawie karnym*, WPP 1960, nr 2.

Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020, MSW, Prokuratura Generalna, Warszawa 2015.

Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.

Raczkowski K., *Narkotyki, organizacja przestępczości i systemy przeciwdziałania*, Warszawa 2009.

Raport. Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2016.

Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie, Kraków 2002.*

Rodwald, P. *Metody pozyskiwania wiedzy o wzorcach decyzyjnych dla potrzeb systemów eksperckich*, XVI Sympozjum Informatyczne, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2000.

Ryś M., *Rodzinne uwarunkowania psychospołeczne funkcjonowania dorosłych dzieci alkoholików*, PWN, Warszawa 2007.

Rytwiński A., *Wprowadzenie*, [w:] Bil J., Wawrzusiszyn A. (red.) *Społeczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, Szczytno 2012.

Safjański T. *Ewolucja współpracy policyjnej na świecie*, Kwartalnik Policyjny 2013, nr 1 (23).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Sakowicz A., [w:] Sakowicz A. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2015.

Sienkiewicz P., *Ewolucja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym,* [w:] Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P., *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Sieńko J., Szlachcic B., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem*, Warszawa 2005.

Sikora A., Safjański M., Gołębiewski J., *Relacja z działań policyjnych prowadzonych w 2009 roku związanych z ujawnieniem i likwidacją upraw konopi indyjskich*, Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny 2010, nr 2 (4), Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile.

Słownik języka polskiego, *A-K*, PWN, Warszawa 1995.

Stan W., *Socjologia prawa i przestępczości*, Wałbrzych 2003.

Skorupka J., [w:] Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz,* Warszawa 2015.

Skorupka J., *Ciężar dowodu i ciężar dowodzenia w procesie karnym*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011.

Skromra W., *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego,* Wydawnictwo BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2015.

Sprawozdanie z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2014 roku, opracowane przez Ministra Zdrowia, Warszawa 2015.

Stawicki Z., Kamiński C., Kuczyński M., Duży J., Cieślak A., Klukowski W., Kołodziejski P., *Rozwiązania systemowe w zakresie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym. Raport wstępny*, Warszawa 2015.

Stock U., *Eutwicklung und Wesen der Amtswerbrechen*, Leipzig 1932.

Surkont, M., *Łapownictw*o, Gdańsk 1998.

Tathman P., Houghton L., *The wicked problem of humanitarian logistic and disaster relief aid,* Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management, 2011, nr 1.

Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.

Trajer, J. Paszek A., Iwan S., *Zarządzanie wiedzą,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.

Tuomi I., *Corporate knowledge. Theory and practice of intelligent organizations*, Metaxis, Helsinki 1999.

Tyszkiewicz, L., *O sposobach przeciwdziałania solidarności między biorącym i dającym łapówkę w obronie przed odpowiedzialnością karną*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 11–12.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Ura E., Rajchel K., Pomykała M., Pieprzny S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
Utiewski, B.S., *Obszczijeuczenije o dołżnostnychpriestuplenijach*, Moskwa 1948.
Van Wassenhove L.N., *Humanitarian aid logistic: supply chain management in high gear,* Journal of the Operational Research Society 2006, vol. 57, No. 5.
Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.
Wijtiew J., *Walka z przestępczością gospodarczą na Ukrainie*, Prokurator 2005, nr 4 (24).
Wojtuszek R., *Przyczyna, idea i ogólna charakterystyka zmian w k.p.k.,* [w:] *Zmiany w procedurze karnej*, Piła 2015.
Woronowicz B., *Na zdrowie!,* Parpa Media, Warszawa 2008.
Woronowicz B., *Uzależnienia. Geneza, terapia, powrót do zdrowia*, Media Rodzina, Poznań 2009.
Wójcik J.W., *Oszustwa finansowe – zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2008.
Wójcik J. W., *Przestępstwa w biznesie*, Warszawa 1998.
Zawiła-Niedźwiedzki J., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnieniu ciągłości działania organizacji,* Wydawnictwo edu-Libri, Kraków 2013.
Zinkiewicz S. *Wybrane elementy patologii społecznej w aspekcie służby prewencyjnej*, Wyd. SP Katowice 2006.
Zubrzycki W., *Przez PZ do terroryzmu*, t. 1, Szczytno 2015.
Zubrzycki W. (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce,* Warszawa 2011.
Żuber M. (red.), *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne: terroryzm współczesny. Aspekty polityczne i ekonomiczne*, Wrocław 2006.

Dokumenty normatywne

Decyzja ramowa 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. nr L 386 z 29 grudnia 2006 r., s. 89.
Dokument COM/FS/2007-09/GI-02.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. poz. 1492.
Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz. Urz. UE nr C 115 z 9 maja 2008 r., s. 49.
Trzeci Program Zdrowia Unii Europejskiej, ogłoszony 11 marca 2014 r. na lata 2014–2020.
Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, M.P. z 2014 r. poz. 299.
Uchwała nr 67 Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022", M.P. z 2013 r. poz. 377.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019", M.P. z 2014 r. poz. 1218.
Układ z Schengen z 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. UE nr L 239 z 22 września 2000 r., s. 13.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Informacji Wizowej, Dz.U. nr 165, poz. 1170 ze zm.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.
Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 63, poz. 520.
Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 143, poz. 962.
Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 105, poz. 614.
Ustawa dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.
Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.
Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz.U. poz. 1916.
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 396.
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590.
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. nr 35, poz. 230.
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. nr 35, poz. 230 ze zm.
Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1247.
Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka Dz.U. z 2015 r. poz. 21.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 224, 437.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. nr 90, poz. 557 ze zm.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 89, poz. 555 ze zm.
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. nr 30, poz. 179.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r. poz. 239.

Wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach sygn. II Akt 431/106.

Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Inne

2009 National Report to The EMCDDA by the Reitox National Focal Point „Poland". New development, trends and in-depth information on selected issues.

Informacja o realizacji działań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2007 r. (2008), Druk nr 1456 z dnia 27 listopada 2008 r, Warszawa.

Laboratory and Scientific Section United Nations Office on Drugs and Crime, *Manual for use by national drug analysis laboratories. Recommended methods for the identification and analysis of Cannabis and Cannabis products*, Nowy Jork 2009.

Machnikowski R., Michalak J., Płaczek A., Rękawek K., Dziuba M., *Raport: Zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce 2006* oraz *Aneksy na rok 2007 i 2008*, Centrum Studiów i Prognoz Strategicznych, Łódź, grudzień 2005, luty 2007, marzec 2008.

Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016.

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019.

Opinie o korupcji w Polsce, Komunikat z Badań CBOP nr BS/105/2013, Warszawa, lipiec 2013.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2008 roku, MSWiA 2009.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 roku, MSWiA 2010.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku, MSWiA 2011.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2011 roku, MSW 2012.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, MSW 2015.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 roku, MSWiA 2017.

Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP w 2008 r. (część statystyczna), Warszawa 2009.

Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego Policji za rok 2016, Warszawa 2017.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za rok 2003, druk 3114 z dnia 15 lipca 2004 r., Warszawa.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za rok 2003, druk 3114 z dnia 15 lipca 2004 r., Warszawa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za rok 2005, druk 1212 z dnia 6 grudnia 2006 r., Warszawa.

Stan realizacji zadań Centralnego Biura Śledczego KGP w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w r. 2006 w ujęciu statystycznym, Warszawa 2007.

Stan realizacji zadań Centralnego Biura Śledczego KGP w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w r. 2007 w ujęciu statystycznym, Warszawa 2008.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.

Sytuacja narkotykowa w Polsce. Raport krajowy 2009, Wydawnictwo Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa 2009.

Trifunovic D., *Terrorism and organized crime in South-Eastern Europe: The case of Bosnia-Herzegovina-Sandzak, Kosovo and Metohija. Special report*, Defense & Foreign Affairs/International Strategic Studies Association 2007.

World Drug Report 2010, United Nations Office on Drug and Crime, Wiedeń 2011.

Zagrożenie terroryzmem, Komunikat z Badań CBOP nr BS/78/2013, Warszawa, czerwiec 2013.

Zagrożenie terroryzmem, Komunikat z Badań CBOP nr 50/2015, Warszawa, kwiecień 2015.

Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli, Komunikat z Badań CBOP nr 65/2016, Warszawa, kwiecień 2016.

Zagrożenie przestępczością zorganizowaną i narkotykową w Polsce w 2001 r., Warszawa 2002, http://www.msw.gov.pl/ftp/pdf/przestepczosc_zorganizowana.pdf.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej i narkotykowej przez CBŚ KGP w 2002 r., Warszawa 2003.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej przez Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji w Warszawie w 2004 r., Warszawa 2005.

Strony internetowe

http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/726836,nowelizacja-kodeksu-grozi-zapascia-prokuratury.html.

http://statystyka.policja.pl/.

http://www.mz.gov.pl/rozwoj-i-inwestycje/komunikaty/ogloszono-trzeci-program-zdrowia-ue-na-lata-2014-2020/.

http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/.

http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym/rada-do-spraw-zdrowia-publicznego.

http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym.

http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym/finansowanie-zadan/.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/npz-2016-2020/komitet-sterujacy-npz/.
http://www.politykazdrowotna.com/11439,rzad-przyjal-narodowy-program-zdrowia.
http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/wspolpraca-zagraniczna/pwgt/582,PWGT.html.
www.bip.ms.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-karne/.
www.zdrowie-i-profilaktyka/narodowy-program-zdrowia/ustawa-o-zdrowiu-publicznym/monitoring-i-sprawozdawczość.
https://answ.wordpress.com.
http://eszkola.pl.
https://f.kafeteria.pl.
https://fotka.com.
https://pl-pl.facebook.com.
http://przeglad-socjalistyczny.pl/.
https://sjp.pwn.pl.
http://stopwojnie.webd.pl/.
http://www.ack.most.org.pl/.
http://www.federacja-anarchistyczna.pl.
http://www.nacjonalista.pl.
http://www.nigdywiecej.org.
http://www.rozbrat.org.
http://www.zb.eco.pl/zb/77/zadruga.htm.
Nijakowski L.M., *Neofaszyzm za rogiem,* http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4437
Ochota: nocny atak na ośrodek muzułmański. Budynek obrzucony kamieniami, http://wawalove.pl/Ochota-nocny-atak-na-osrodek-muzulmanski-Budynek-obrzucony-kamieniami-a27624.
Piekarski M., *Wykorzystanie terytorium Polski jako zaplecza logistycznego terrorystów i związane z tym zagrożenia – zarys zagadnienia,* http://www.antyterroryzm.republika.pl/teryt_pl.pdf.
www.bhpoland.org.
www.falanga.boo.pl.
www.nop.org.pl.
www.onr.h2.org.
www.pracdem0.republika.pl.
www.redwatch.info.
www.tworca.org.
http://seedshop.pl/content/11-jaka-jest-cena-marihuany-za-gram-w-roznych-krajach-porownanie.
http://www.familyhomesecurity.com/biggest-weed-bust-tennessee-incredible-underground-marijuana-farm/.
http://cannabisforum.pl/.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137

http://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/aug/02/marijuana-world-retail-wholesale-price-interactive-map.
https://nasionamarihuany.pl/sklep/produkty/White-Widow,1006.html.
http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html.
http://www.policja.pl/portal/pol/1/52207/Najwieksza_w_Polsce_plantacja_konopi_zlikwidowana.html?search=2805288.
http://statystyka.policja.pl/portal/st/948/50892/Przestepczosc_narkotykowa.html.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9130943A63393137